

ISSN 2542-1514 (Print)

ОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. Ф.М. ДОСТОЕВСКОГО

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

2025

Том 9 № 1



Dostoevsky Omsk State University

LAW ENFORCEMENT REVIEW

2025

Vol. 9 no. 1

ISSN 2658-4050 (Online)



ПРАВOPPРИМЕНЕНИЕ

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основан в 2016 году

Т. 9, № 1 • 2025

Выходит четыре раза в год

УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ

ФГАОУ ВО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»

Главный редактор – А.Н. Костюков, заведующий кафедрой государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Омск, Россия)

Заместитель главного редактора – К.В. Маслов, профессор кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, доцент (г. Омск, Россия)

Заместитель главного редактора – К.А. Пономарева, профессор кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, доцент (г. Омск, Россия)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

В.А. Азаров – заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Омск, Россия)

С.Н. Бабурин – главный научный сотрудник Института государства и права РАН, Президент Ассоциации юридических вузов России, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Москва, Россия)

А.В. Габов – член-корреспондент РАН, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, д-р юрид. наук, Заслуженный юрист Российской Федерации, научный руководитель юридического института Белгородского государственного национального исследовательского университета (г. Москва, Россия)

Е.В. Гриценко – профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Санкт-Петербург, Россия)

Л.В. Зайцева – заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин Тюменского государственного университета, д-р юрид. наук, доц. (г. Тюмень, Россия)

И.А. Исаев – заведующий кафедрой истории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Москва, Россия)

М.П. Клейменов – заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Омск, Россия)

С.Д. Князев – профессор кафедры административного и финансового права Санкт-Петербургского государственного университета, судья Конституционного Суда Российской Федерации, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Россия)

С.А. Авакьян – заведующий кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М.В. Ломоносова, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации, лауреат премии имени А.Ф. Кони Российской академии наук (г. Москва, Россия)

К.В. Арановский – судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке, д-р юрид. наук, доцент, Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Россия)

А.В. Бутаков – профессор кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Омск, Россия)

В.В. Векленко – профессор кафедры уголовного права Санкт-Петербургского государственного университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Россия)

Ю.В. Голик – профессор кафедры юриспруденции Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина, д-р юрид. наук, проф., академик Международной Славянской Академии, академик Сербской академии наук и образования (г. Елец, Россия)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

В.Б. Исаков – ординарный профессор Департамента теории права и сравнительного правоведения Высшей школы экономики, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации, академик МАН ИПТ (г. Москва, Россия)

А.Д. Керимов – главный научный сотрудник Института государства и права РАН, главный редактор научного журнала «Российский журнал правовых исследований», д-р юрид. наук, проф. (г. Москва, Россия)

А.И. Коробеев – заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Дальневосточного федерального университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Владивосток, Россия)

С.Э. Несмелюва – профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева, директор института дополнительного образования, д-р юрид. наук, проф. (г. Екатеринбург, Россия)

В.В. Сонин – научный сотрудник кафедры конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета, канд. юрид. наук (г. Владивосток, Россия)

Е.С. Шугрина – профессор кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., член Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления (г. Москва, Россия)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЧЛЕНЫ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

Г.А. Василевич – член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси, заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Республики Беларусь (г. Минск, Беларусь)

Стефания Карневале – ассоциированный профессор кафедры уголовного процесса Университета Феррары, д-р юрид. наук (г. Феррара, Италия)

Мария Карфикова – профессор кафедры финансового права и финансовой науки Карлова университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Прага, Чехия)

В.А. Малиновский – член Конституционного Совета Республики Казахстан, д-р юрид. наук, проф. (г. Астана, Казахстан)

Горазд Мешко – директор института уголовного правосудия и безопасности Университета Марибора, д-р юрид. наук, проф., Президент Европейского общества криминологов (г. Марибор, Словения)

Махеш Налла – профессор Школы уголовного правосудия Мичиганского государственного университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Лансинг, США)

Срето Ного – профессор факультета права, государственного управления и безопасности Университета Джона Несбитта, доктор права, президент Сербской королевской академии наук и искусств, генеральный секретарь Международной ассоциации международного уголовного права (г. Белград, Сербия)

Славомир Преснарвич – судья Высшего административного суда, д-р юрид. наук, проф. (г. Варшава, Польша)

Элизабетта Сильвестри – профессор кафедры гражданского процессуального права Университета Павии, д-р юрид. наук, член Комитета Министерства юстиции Италии по реформе гражданского процесса (г. Павия, Италия)

Бронис Судавичюс – профессор кафедры публичного права Вильнюсского университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Вильнюс, Литва)

Лю Сяньвэнь – заведующий Центром российского права Института права Чжэнчжоуского университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Чжэнчжоу, Китай)

Серена Форлати – директор Центра европейских правовых исследований международной организованной преступности, профессор факультета права Университета Феррары, д-р юрид. наук (г. Феррара, Италия)

Лю Хунянь – заведующий Исследовательским центром экологического права Института права Академии общественных наук КНР, д-р юрид. наук, проф. (г. Пекин, Китай)

Андреас Штайнингер – профессор экономического права в Университете г. Висмара, д-р юрид. наук (г. Висмар, Германия)

Адрес редакции: 644099, Россия, Омская область, г. Омск, ул. Фрунзе, 6, каб. 704. E-mail: omsk.ler@gmail.com

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Регистрационный номер ПИ № ФС 77-73726 от 21 сентября 2018 года.

Журнал включен в перечень ВАК.

Объединенный подписной каталог «Пресса России». Индекс 41286. Свободная цена.

Журнал имеет полнотекстовую электронную версию на сайте <http://enforcement.omsu.ru>.

Авторы несут полную ответственность за подбор и изложение фактов, содержащихся в статье; высказываемые ими взгляды могут не отражать точку зрения редакции.

Рукописи, присланные в журнал, не возвращаются.

Перепечатка материалов журнала допускается только по согласованию с редакцией. Любые нарушения авторских прав преследуются по закону.

Дата выхода: 20.03.2025. Ризографическая печать. Формат 60x84 1/8. Заказ 70. Тираж 25 экз.

Редактор Д.С. Нерозник. Технический редактор Е.В. Лозовая. Дизайн обложки З.Н. Образова.

Отпечатано в типографии Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского.

Адрес издателя и типографии: 644077, Россия, Омская область, г. Омск, пр. Мира, д. 55-А



LAW ENFORCEMENT REVIEW

Dostoevsky Omsk State University

Founded in 2016

Vol. 9, no. 1 • 2025

Published four times a year

FOUNDER AND PUBLISHER

Dostoevsky Omsk State University

Chief editor – Alexander N. Kostyukov, Head, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Deputy chief editor – Kirill V. Maslov, Professor, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law (Omsk, Russia)

Deputy chief editor – Karina A. Ponomareva, Professor, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law (Omsk, Russia)

EDITORIAL BOARD

Vladimir A. Azarov – Head, Department of Criminal Process and Criminalistics, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Sergey N. Baburin – Chief Researcher, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, President, Association of Law Universities of Russia, Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Sergey Yu. Chucha – Chief Researcher, Sector of Procedural Law, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, retired President of Moscow Arbitration Court, Doctor of Law, Professor (Moscow, Russia)

Andrey V. Gabov – Corresponding member, Russian Academy of Sciences, Chief Researcher, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Academic Director, Law Institute of Belgorod State University, Doctor of Law, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Elena V. Gritsenko – Professor, Department of Constitutional Law, St. Petersburg University, Doctor of Law, Professor (St. Petersburg, Russia)

Igor A. Isaev – Head, Department of History of State and Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Mikhail P. Kleymenov – Head, Department of Criminal Law and Criminology, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Sergey D. Knyazev – Professor, Department of Administrative and Financial Law, St. Petersburg University, Judge, Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Honoured Scientist of the Russian Federation (St. Petersburg, Russia)

Marina V. Sentsova (Karaseva) – Head, Department of Finance Law, Voronezh State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Worker of Higher School of Russia (Voronezh, Russia)

Elena G. Shablova – Head, Academic Department of Legal Regulation of Economic Activities, Ural Federal University, Doctor of Law, Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation (Yekaterinburg, Russia)

Vladimir L. Slesarev – Head, Contract Law Department, Private Law Research Centre under the President of the Russian Federation named after S.S. Alexeev, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Lydia A. Terekhova – Head, Department of Civil and Arbitration Process, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honorary Worker of Higher School (Omsk, Russia)

Tatyana F. Yashchuk – Head, Department of Theory and History of State and Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, member of Russian Higher Qualification Collegium of Judges, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Larisa V. Zaitseva – Head, Department of Civil Law Disciplines, University of Tyumen, Doctor of Law, Associate Professor (Tyumen, Russia)

EDITORIAL COUNCIL

Konstantin V. Aranovsky – Retired Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Associate Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (St. Petersburg, Russia)

Suren A. Avakyan – Head, Department of Constitutional and Municipal Law, Lomonosov Moscow State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Russian Academy of Science Award (Koni Prize) winner (Moscow, Russia)

Alexander V. Butakov – Professor, Department of Theory and History of State and Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Yuriy V. Golik – Professor, Department of Jurisprudence, Bunin Yelets State University, Doctor of Law, academician of International Slavic Academy, academician of Serbian Academy of Science and Education (Elets, Russia)

Vladimir B. Isakov – Distinguished Professor, Department of Theory of Law and Comparative Law, Higher School of Economics, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, academician of International Academy of Science, Information and Information Technologies (Moscow, Russia)

Alexander D. Kerimov – Chief Researcher, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, chief editor, scientific journal "Russian journal of legal studies", Doctor of Law, Professor (Moscow, Russia)

Alexander I. Korobeev – Head, Department of Criminal Law and Criminology, Far Eastern Federal University, Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation (Vladivostok, Russia)

Svetlana E. Nesmeyanova – Professor, Department of Constitutional Law, Ural State Law University, Director of the Institute of Further Education, Doctor of Law, Professor (Yekaterinburg, Russia)

Ekaterina S. Shugrina – Professor, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, member of Presidential Council on Local Self-Government Development (Moscow, Russia)

Victor V. Sonin – Researcher, Department of Constitutional and Administrative Law, Far Eastern Federal University, PhD in Law (Vladivostok, Russia)

Vasily V. Veklenko – Professor, Department of Criminal Law, St. Petersburg University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (St. Petersburg, Russia)

INTERNATIONAL MEMBERS OF EDITORIAL COUNCIL

Stefania Carnevale – Associate Professor, Department of Criminal Procedure, University of Ferrara, PhD (Ferrara, Italy)

Serena Forlati – Director, Centre for European Legal Studies on Macro-Crime, Department of Law, University of Ferrara, Professor, PhD (Ferrara, Italy)

Liu Hongyan – Head, Environmental Law Research Center, Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Doctor of Law, Professor (Beijing, China)

Marie Karfikova – Professor, Department of Financial Law and Financial Science, Charles University in Prague, Doctor of Law, Professor (Prague, Czech Republic)

Victor A. Malinowsky – member of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan, Doctor of Law, Professor (Astana, Kazakhstan)

Gorazd Mesko – Director, Institute of Criminal Justice and Security, University of Maribor, Doctor of Law, Professor, President of the European Society of Criminology (Maribor, Slovenia)

Mahesh Nalla – Professor, School of Criminal Justice, Michigan State University, PhD, Professor (Lansing, USA)

Sreto Nogo – Professor, Faculty of Law, Public Administration and Security, John Naisbitt University, PhD (Belgrade, Serbia)

Slawomir Presnarowicz – Judge, Supreme Administrative Court, Doctor of Law, Professor (Warsaw, Poland)

Liu Xiangwen – Head, Centre of Russian Law, Law School, Zhengzhou University, Doctor of Law, Professor (Zhengzhou, China)

Elisabetta Silvestri – Professor, Department of Civil Procedural Law, University of Pavia, PhD, Professor, member of Italian Ministry of Justice Committee for the reform of Italian civil procedure (Pavia, Italy)

Andreas Steininger – Professor of business law, University of Wismar, Doctor of Law (Wismar, Germany)

Bronius Sudavičius – Professor, Department of Public Law, Vilnius University, Doctor of Law (Vilnius, Lithuania)

Grigoriy A. Vasilevich – Corresponding member, National Academy of Sciences of Belarus, Head, Department of Constitutional Law, Belarusian State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Republic of Belarus (Minsk, Belarus)

Address of editorial board: off. 704, 6, Frunze ul., Omsk, Omsk Oblast, 644099, Russia. E-mail: omsk.ler@gmail.com

Registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media.

Registration number ПИ № ФС 77-73726 of September 21, 2018.

Included in HAC list.

United subscription catalog "The Russian Press". Index 41286. Free price.

Full text version of the Journal is available at its website <http://enforcement.omsu.ru>.

The authors are fully responsible for the compilation and presentation of information contained in their papers; their views may not reflect the Editorial Board's point of view.

Manuscripts are not returned to the authors.

No part of the Journal materials can be reprinted without permission from the Editors.

Copyright. All rights protected.

Date of publication: March 20, 2025. Risograph printing format 60×84 1/8. Order 70. Circulation of 25 copies.

Editor D.S. Neroznik. Technical editor E.V. Lozovaya. Design of cover Z.N. Obrazova.

Published by Dostoevsky Omsk State University.

Address of publisher and printing house: 55-A, Mira pr., Omsk, Omsk Oblast, 644077, Russia



ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основан в 2016 году

Т. 9, № 1 • 2025

Выходит четыре раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Шугуров М.В., Васильев А.А. Право как инновационная система: теоретико-правовой подход..... 5

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Дитятковский М.Ю., Курский И.С. О некоторых аспектах влияния на деятельность политических партий в Российской Федерации..... 15

Пономарева К.А., Голованёв М.А. Правовая определенность как условие применения норм о налоговых льготах (на примере IT-отрасли) 24

Маслов К.В. Управление налоговыми рисками при осуществлении публичного контроля в целях обеспечения налоговой безопасности государства..... 34

Семенов Н.С., Семенов С.Р. Правовые вопросы становления и развития цифрового права в Кыргызской Республике..... 44

Кузнецов А.Д., Акулов А.О., Зверев Р.Е. Проблемы правового регулирования получения сертификата эксплуатанта при использовании беспилотных воздушных судов 54

Савина А.В. Перспективы применения искусственного интеллекта в финансово-правовой сфере 64

Васильев И.А., Ветрова Е.Г. Свобода собирания и оценки доказательств юрисдикционными органами российских спортивных организаций..... 74

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рой О.М. Участие органов местного самоуправления в принятии градостроительных решений 84

Фролова Т.А. Развитие законодательства об организации публичной власти в российских городах..... 94

Карташов А.С. Право на город: законодательство и правоприменительная практика зарубежных государств 104

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В ЧАСТНОМ ПРАВЕ

Темникова Н. А. Признаки договора простого товарищества в аспекте правоприменительной практики 113

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ

Ефремова И.А. Особенности квалификации преступлений в сфере компьютерной информации и противодействия им 122

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ

Кайзер Ю.В. Особенности и порядок допроса свидетеля нотариусом 132

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Касьянов Р.А., Евдокимов М.А., Гулиев Ш.А. Правовые аспекты статистической деятельности в ЕС: проекция на ЕАЭС..... 142

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Боброва Н.А. Многонародная российская нация и евразийская государственность. Статья-рецензия на юбилейную монографию Ю.И. Скуратова..... 152

Правила для авторов 162



LAW ENFORCEMENT REVIEW

Dostoevsky Omsk State University

Founded in 2016

Vol. 9, no. 1 • 2025

Published four times a year

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENTS

Shugurov M.V., Vasiliev A.A. Law as an innovative system: theoretical approach 5

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

Dityatkovsky M.Y., Kurskiy I.S. About some aspects of influence on the activities of political parties in the Russian Federation 15

Ponomareva K.A., Golovanev M.A. Legal certainty as a condition for the application of regulations on tax benefits (using the example of the IT industry)..... 24

Maslov K.V. Tax risk management in the public control in order to ensure the tax security of the state 34

Semenov N.S., Semenov S.R. Legal issues of formation and development of digital law in the Kyrgyz Republic 44

Kuznetsov A.D., Akulov A.O., Zverev R.E. Problems of legal regulation of issuance of an air operator certificate when using unmanned aerial vehicle..... 54

Savina A.V. Prospects for applying artificial intelligence in financial law..... 64

Vasilyev I.A., Vetrova E.G. Freedom of keeping and evaluation of evidence by the jurisdictional bodies of Russian sports organizations 74

THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

Roy O.M. Participation of local government authorities in urban planning solutions making 84

Frolova T.A. Development of legislation on the organization of public authorities in Russian cities 94

Kartashov A.S. The right to the city: foreign legislative and enforcement practice 104

THE LAW ENFORCEMENT IN PRIVATE LAW

Temnikova N.A. Features of a simple partnership agreement in the aspect of law enforcement practice 113

THE LAW ENFORCEMENT BY THE BODIES OF PRELIMINARY INVESTIGATION AND INQUIRY

Efremova I.A. Peculiarities of qualification of crimes in the field of computer information and counteraction to them 122

THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

Kaiser Ju.V. Peculiarities and procedure for interrogation of a witness by a notary public..... 132

THE LAW ENFORCEMENT IN INTERNATIONAL LAW

Kasyanov R.A., Evdokimov M.A., Guliyev S.A. Legal aspects of statistical activity in the EU: projection on the EAEU..... 142

SCIENTIFIC LIFE

Bobrova N.A. The multinational Russian nation and Eurasian statehood. Article-review of the anniversary monograph by Y.I. Skuratov 152

Author guidelines 162

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

УДК 34.1

DOI 10.52468/2542-1514.2025.9(1).5-14



ПРАВО КАК ИННОВАЦИОННАЯ СИСТЕМА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ ПОДХОД

М.В. Шугуров¹, А.А. Васильев²

¹ *Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Россия*

² *Алтайский государственный университет, г. Барнаул, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

18 августа 2024 г.

Дата принятия в печать –

10 января 2025 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2025 г.

Анализируются актуальные теоретико-правовые вопросы использования концепции инноватики для формирования нового подхода к праву. Авторами обосновывается, что право, будучи подсистемой инновационного общества, само представляет собой инновационную систему. Формулируется вывод о необходимости разработки более четкой классификации инноваций в праве и нахождения баланса между правовыми традициями и инновациями. Осуществлен прогноз возможного взаимодействия между подходом к праву как инновационной системе и традиционными типам правового понимания.

Ключевые слова

Правопонимание, инновационное общество, инновации, традиция, правовая инноватика, правовой прогресс

LAW AS AN INNOVATIVE SYSTEM: THEORETICAL APPROACH

Mark V. Shugurov¹, Anton A. Vasiliev²

¹ *Saratov State Law Academy, Saratov, Russia*

² *Altai State University, Barnaul, Russia*

Article info

Received –

2024 August 18

Accepted –

2025 January 10

Available online –

2025 March 20

The subject of the study is the extrapolation of the main provisions of innovation to the legal form of social existence. The purpose of the article is to disclose and systematize the key elements of understanding law as an innovative system.

Methodology. The methods of conducting this research include the formal logical method, historical and comparative legal methods, the method of systems analysis, the method of abstraction and the method of legal forecasting.

The main scientific results. Since the innovative paradigm of the functioning and development of society, as well as individual spheres of public life is all-encompassing, it is not possible to consider law as just a simple regulator of innovative processes. The authors propose to expand the concept of legal innovation in the direction of seeing in it a reflection of the paradigm of innovative development of law in general and the legal system in particular. In other words, there is a transition to a new phase of development of the systemic-structural, as well as synergetic approach to law.

The paper moves from considering the concept of “legal innovation” as one of the concepts in the family of concepts that reveal the process of updating the law, to considering the law as an innovative system in which the renewal of legal reality in the unity of its normative and technological aspects is placed on the basis of special mechanisms.

Achieving a common understanding of the content and structure of the legal innovation process, as well as the corresponding system, including subjects of innovative legal activity and an institutionalized ecosystem, should be supplemented in the future by modeling the segments of the legal innovation system inherent in lawmaking and law enforcement. Consideration of the relationship between innovation and tradition in law was continued in

Keywords

Legal understanding, innovative society, innovations, tradition, legal innovation, legal progress

the formulation of the problem of balancing the innovation process, which means building a relationship between different innovations in the mainstream of synergy.

Conclusion. The development and perception of ideas of legal innovation, fueled by the ideas of law as an innovative system, can have a stimulating effect on the development and deepening of seemingly traditional concepts of law - libertarian, communicative, hermeneutic, etc. Indeed, the condition of the legal innovation process is the freedom of action of the subjects of the legal innovation system, which has legal limits. In turn, the innovation process in law is a special communication environment that requires not only its proper organization, but also study. In addition to the above, new subject fields appear for the application of the hermeneutic concept of law, since any legal innovation is a kind of project that requires understanding and interpretation.

1. Введение

Мир идей права не является статичным: с определенным постоянством происходит его обогащение новыми идейными комплексами. На этом фоне особую актуальность приобретает обоснование идеи права как инновационной системы. Подобного рода парадигмальная идея, обладая статусом доктринальной инновации, является основой перспективного теоретико-правового подхода к праву. Указанная идея и соответствующий ей теоретико-правовой подход представляют собой не результат простой механистической экстраполяции на право инновационной парадигмы (при всем разумеющемся учете пределов такой экстраполяции), а является результатом обобщения определенного спектра закономерностей функционирования правовой реальности. В данном случае о себе заявляет общая закономерность, заключающаяся в том, что правовые идеи, развертывающиеся на уровне концепций и, далее, теорий, обладают не только потенциалом для приращения знаний о праве, но и задают направления его преобразования на основе разработки и использования новых юридико-нормативных конструкций, закрепляющих новые тренды в общественных отношениях и придающих им правовое оформление. В связи с этим цель статьи заключается в раскрытии и систематизации ключевых элементов в понимании права как инновационной системы.

2. Концептуальные основы рассмотрения права как инновационной системы

В процессе интенсификации интеллектуальной деятельности в формате инновационной системы как институционального аспекта инновационных процессов формируется потребность в создании соответствующей экосистемы, одним из элементов которой является правовая среда, призванная, с одной стороны, стимулировать инновационные процессы, а с другой – придать им сбалансированность. Последнее обстоятельство весьма значимо в силу

рискогенности инновационных процессов. Поэтому инновационное развитие общества, сопровождаемое усилением рисков и неопределенностей и одновременно возникновением новых возможностей для человека и общества, предъявляет свои требования к правовому регулированию.

Инновационная подсистема общества, которая является объектом правового воздействия, представляет собой систему инфраструктурных объектов и институтов, предполагающих для своего эффективного функционирования адекватное воздействие со стороны права, содействующего «повышению уровня жизни человека и социума, решению социальных проблем, обеспечивающая конкурентоспособность на рынке и в межгосударственных отношениях, повышающая эффективность реформ и преобразований» [1, с. 10]. В случае своевременного и эффективного реагирования права на потребность в сбалансированном и эффективном правовом регулировании общественных отношений, связанных с генерированием, распространением и использованием инноваций, представляется возможным говорить о новом витке правового прогресса, проявляющегося, с одной стороны, в укреплении, а с другой – в реализации потенциала права на основе использования соответствующих правовых средств. В связи с этим можно указать на интересную доктринальную конструкцию, предложенную О.А. Городовым, а именно – *правовую инноватику*, под которой понимается система правового регулирования инновационной деятельности [2]. Действительно, право выступает важнейшим регулятором, обеспечивающим инновационный процесс надежной регуляторной основой на основе распределения и закрепления прав и обязанностей субъектов инновационной системы применительно к той или иной сфере общественной жизнедеятельности – экономике, образованию и т. д. [3; 4]. «Именно право должно придать нормативность и формальную определенность этому про-

цессу, показав, что является инновационно ценным с позиции существующей государственной инновационной политики» [5, с. 182].

Так как инновационная парадигма функционирования и развития общества, а также отдельных сфер общественной жизни всеохватна, то право не представляется возможным рассматривать всего лишь в качестве простого регулятора инновационных процессов. Как верно отмечается в литературе, поскольку право создает условия для развития инноваций и обеспечивает инновационный процесс, то в свою очередь последний «влияет на изменение и развитие права во всех его проявлениях» [6, с. 266]. Возникает вопрос не только о том, как эффективно использовать правовые инструменты в «гонке» технологий¹, но и о том, что они из себя представляют.

В последнее время сформулирована мысль об актуальности парадигмы инновационного типа права, т. е. права, способного адаптироваться к постоянно и с ускорением меняющимся условиям, а также обеспечивающего проактивное регулирование [7; 8]. Иными словами, право как регулятор инновационных процессов само должно быть инновационным и подвергается инноватизации на основе собственной логики обновления в условиях, когда производство инноваций поставлено «на поток».

Имеются все основания сформулировать концептуальное положение о том, что право, будучи подсистемой инновационного общества, само представляет собой инновационную систему. В этом случае идея права как инновационной системы стимулирует возникновение и развитие подхода к пониманию права, предполагающего использование новой группы понятий, «схватывающих» бытие права в качестве условия и одновременно подсистемы инновационного развития общества. Данный подход вполне можно аргументировать в качестве правовой инноватики в широком понимании данного термина.

Следует выделить несколько предпосылок обоснованности существования правовой инноватики в ее широком смысле слова, претендующей на то, чтобы быть новым подходом к праву. Во-первых, это методологические основания. Они заключаются в возможности и целесообразности осуществления «междисциплинарной прививки», т. е. распространения – с учетом необходимых пределов – на право-

вую реальность моделей, отражающих сущностные процессы в других сферах общественной жизнедеятельности. Во-вторых, существование в праве объективных инновационно-подобных явлений, позволяющих выходить за пределы понимания инноваций в праве всего лишь в качестве оценочных понятий и далее использовать понятия «*инновации в праве*», «*правовые инновации*» в качестве онтологических.

3. Правовая инновация: опыт категоризации

В понятийный арсенал теоретической юриспруденции и правовой политики вошли такие категории, как «модернизация», «реформа», «совершенствование правового регулирования»². На фоне данных констатаций возникает недвусмысленный вопрос о том, не является ли переход к использованию дополнительной серии категорий, таких как «правовая инновация», «инновация в правовом регулировании», «инновации в праве» и др., умножением сущностей без необходимости? Не являются ли они синонимами достаточно привычных понятий «нововведение» и «новелла»?

По мнению сторонников указанной серии понятий, «инновации в праве наряду с такими категориями, как “модернизация права”, “реформа”, “заимствования права”, “опережающее законотворчество”, являются структурным элементом процесса обновления права и имеют определенную функцию» [9, с. 17]. Одновременно инновация понимается не только как структурный элемент обновления права, но и как форма данного обновления. Следует согласиться с тем, что выполнение правовым явлением, именуемым «инновация», определенной, причем весьма значимой, функции может подвести объективную основу для введения понятия «правовая инновация» в категориальный ряд правоведения. Это открывает пространство для осуществления работы по выяснению отношений содержания данного понятия с содержанием понятий, которые позволяют осмыслить структурный процесс обновления права в единстве его нормативных и идейных аспектов.

Здесь возможно два пути категоризации. Первый – это рассмотрение понятия «правовая инновация» в качестве одного в «семье» понятий, раскрывающих процесс обновления права. Второй путь возможен в качестве реализации идеи права как инно-

¹ Право как основа развития инноваций и технологий // XIII Петербургский международный юридический форум. 28.06.2024. URL: <https://legalforum.info/programme/business-programme/5404/> (дата обращения: 01.08.2024).

² Механизм инновационного реформирования права // Поиск лекций. URL: <https://poisk-ru.ru/s26757t21.html> (дата обращения: 24.07.2024).

вационной системы, в которой данное обновление поставлено на почву специальных механизмов. В этом случае понятие «правовая инновация» в совокупности с понятием «инновационный процесс в праве», который коррелятивен общему понятию «инновационная деятельность», становится ключевым термином, объясняющим механизм обновления права и одновременно наделяющим другие понятия дополнительным смыслом.

Подобная содержательная связь между инновацией и инновационным процессом в праве ранее была высказана Н.М. Кожухановым, достаточно аргументированно обосновавшим введение теоретико-правовой категории «инновация в праве» посредством спецификации понятий «новшество», «инновация» и «нововведение». Инновация в праве определяется им в качестве правового новшества, внедренного в ходе новаторства в само право как определенную систему, а нововведение «как сам процесс (механизм) осуществления создания, распространения, использования правового новшества, сопровождающийся положительным изменением состояния правового регулирования, что влечет за собой повышение качества системы права» [10, с. 67]. Новшество, представленное в самых разных правовых явлениях, отличается новизной и приводит к изменениям в правовом регулировании, становясь основой для решения сложных теоретических и практических вопросов. Нововведение при этом мыслится не как результат, а как процесс. С нашей точки зрения, системность права является основой для системного характера рассматриваемого процесса, осуществляющегося на всех уровнях правовой реальности. Заметим, что в литературе констатируется развертывание инновационного процесса, например, на уровне административного законодательства и практики его применения [11].

Как точно отмечает Д.А. Пашкова, «с одной стороны, расширение понятия *инновация* дает возможность распространить его использование; однако подобное расширение может стать чрезмерным и охватить смысл близких по значению понятий» [12, с. 9–10]. Согласно общей теории инноваций (инноватики), наиболее четко разработанной в экономической теории, инновация в ее родовом смысле – это продукт или процесс, который внедрен в хозяйственный оборот. Но инновация несводима только к продукции и услугам, обладающим новыми свойствами, так как инновация может иметь место и сфере образования, а также в сфере управления. В последнем случае это новые методы и алгоритмы организации

общественных отношений, а также способов коммуникации. Их разработка и внедрение в сфере правового регулирования предполагает действие сложного механизма правовых изменений начиная с этапа генерирования правовых инноваций и заканчивая их формализацией, т. е. превращением в действующее право.

Теоретики инноваций и инновационного процесса приводят последовательную классификацию инноваций, включающую радикальные инновации, улучшающие инновации, адаптирующие инновации и т. д. Следует приветствовать вполне обоснованную классификацию правовых инноваций, предпринятую в правовой инноватике, формирующейся в отечественной теории права [13; 14]. Достаточно интересно усмотрение в качестве правовых инноваций некоторых правовых режимов и регуляторных технологий [15; 16]. Разумеется, данная классификация может быть конкретизирована. В качестве самостоятельной разновидности можно выделить доктринальные инновации, т. е. новые концепции, теоретические конструкции, идеи и т. д., которые, по сути, находятся на пересечении предметно-правовых и методолого-правовых инноваций [17, с. 30]. Критерий распространения и использования также характерен для инноваций методологического порядка, присущих постоянно развивающейся юридической науке [18].

Классификация инноваций может быть дополнена их укрупненной типологизацией. Вполне эвристичным может выглядеть, например, деление правовых инноваций на эндогенные и экзогенные, подлинные и мнимые, или *псевдоинновации*. Так, если инновация представляет собой новые алгоритмы правового регулирования, отвечающие перспективным тенденциям общественного развития, то псевдоинновация отличается недостаточной обоснованностью. Впрочем, в некоторых случаях в отношении использования некоторых инноваций в праве, например технического характера, подчас высказываются опасения и даже негативные оценки [19]. Поэтому достаточно перспективной является разработка механизмов гибкого устранения ошибочных инноваций, что предполагает их своевременную замену инновациями более эффективными.

Ряд правовых инноваций становится элементами действующего права. Их можно назвать регуляторными. Вполне очевидно, что для того, чтобы подобного рода инновации стали возможными, необходима не только экосистема соответствующих инноваций (совокупность концептуальных предпосы-

лок, наличие субъектов-инноваторов, функционирование общественного инновационного правосознания, механизмы реагирования на объективные потребности в инновациях и т. д.), но и достаточная степень восприятия данной инновационной системой правового регулирования в целом.

4. От правовой инновации к правовой инновационной системе: дискурсивный анализ

Правовой инновационный процесс, осуществляющийся в рамках тех или иных правовых институтов, отраслей права, системы права в целом, а тем более на уровне правовой системы общества, основан на жизненном цикле конкретных инноваций. Данный цикл – своего рода «клеточка» структурированного правового инновационного процесса. Поэтому общая картина правовых изменений, имеющих инновационную природу, является результатом кумуляции жизненных циклов конкретных правовых инноваций. Реализация идеи права как инновационной системы призвана побудить научную юридическую мысль не только к выработке концептуального представления о жизненном цикле правовой инновации, но и представлений о жизненном цикле различных видов правовых инноваций, что потребует выработку их специфически юридической квалификации. Например, инновацией являются не только способ изменения действующего права, но и новые средства и механизмы правового регулирования. Появление же новых общественных отношений, не урегулированных правом, но предполагающих такое регулирование, или же регулируемых им непоследовательно, является основой для генерирования правовых инноваций. Потребность в правовых инновациях заявляет о себе и в случае объективной трансформации содержания регулируемых общественных отношений.

Всё это должно дополняться системным видением инновационных процессов на самых разных уровнях права и, конечно же, отдельных аспектов правовой системы общества, включая появление инновационных моментов в правовой культуре, правосознании и, конечно же, в правовой идеологии. Последнее обстоятельство, на наш взгляд, является весьма значимым. Это определяется тем, что право – не только сложная самоорганизующаяся, но еще и рефлексивная система, предполагающая активную роль правосознания как в рамках оценочных процедур, так и в рамках выдвигания и обоснования различных подходов, доктринальных конструкций и, наконец, правовых идей различного масштаба, являющихся неотъемлемым элементом развития права. Отражая и выражая различные потребности право-

вого развития в русле совершенствования правового регулирования, концептуальные и теоретические конструкции, в сущности, задают возможность инновационного характера правовых процессов и становятся важным фактором правообразования и нормообразования.

Идея инновационного права отражает процесс генерирования, закрепления и распространения правовых инноваций в качестве целенаправленного и организационно-упорядоченного процесса, двигателями которого являются субъекты правовой инновационной деятельности. В правовой инноватике в широком значении данного слова данным субъектам начинает уделяться повышенное внимание. В частности, они рассматриваются как «наделенные компетенцией по реализации (помощи в реализации) в правовой системе установленных форм инноваций в праве коллегиальные органы, физические лица, искусственный юридический интеллект, осуществляющие действия по сохранению существующих правовых традиций и внедряющие инновационные элементы как национальной, так и зарубежной правовой системы» [20, с. 53]. Полагаем, что данное определение обладает недостатком, так как относит искусственный интеллект к субъектам инновационной деятельности в праве, тогда как это вспомогательная техническая система, являющаяся одной из разновидностей цифровых технологий. В свою очередь, акцентирование внимания на сохранении правовых традиций заслуживает одобрения.

Исходной теоретической платформой для реализации подхода к праву как инновационной системе выступает динамизм материи и духа права, а также фактичность правового прогресса. Подход к процессу обновления права с точки зрения идеи инновационной системы предполагает мысленное выделение звеньев инновационного процесса, выстраивающихся в цепочку: разработка – апробирование – формализация – распространение (диффузия) – применение (использование). В литературе можно встретить несколько иное членение. Например, Е.Ю. Курышев выделяет следующие звенья: фундаментальные исследования права – прикладные исследования права – зарождение инновационной правовой идеи – обсуждение идеи – внедрение инновационной правовой идеи в правовую жизнь [9, с. 20].

Выделение звеньев цепи инновационного процесса в праве, как и само определение содержания и формы правовой инновации, имеет дискуссионный характер. Достижение общего понимания содержания и структуры правового инновационного процесса,

а также соответствующей системы, включающей субъектов инновационной правовой деятельности и институционализированной экосистемы, в перспективе должно дополняться моделированием сегментов правовой инновационной системы, присущих правотворчеству и правоприменению.

5. Инновационный процесс в праве сквозь призму категорий «новое» и «старое»

Рассмотрение права в качестве инновационной системы, которая по определению предполагает механизм осознанного и упорядоченного в организационном плане производства инноваций, служит барьером для представлений о том, что право является неким безудержным трансформером. Однако право призвано не только стабилизировать достаточно динамично – особенно в настоящее время – изменяющиеся общественные отношения, но и обладает внутренними стабилизирующими механизмами. К одному из подобного рода механизмов относится традиция, которую в краткой форме можно охарактеризовать как механизм воспроизведения основных содержательных параметров правового регулирования. Традиции можно отнести к важнейшим ценностям права, фиксирующим достигнутый уровень стабильности и предсказуемости правового регулирования. В рамках соотношения «правовая инновация – правовая традиция» прослеживается отражение такой пары диалектических категорий, как «новое – старое». Однако правовая традиция как «старое» не всегда является чем-то устаревшим, которое в свою очередь должно быть заменено «новым». Традицию можно рассматривать как один из аспектов вариативности в праве, который отличается высокой степенью гибкости. Поэтому вряд ли целесообразно воспринимать соотношение инновации и традиции в праве в качестве бинарной оппозиции. Дело в том, что традиция является пределом и своего рода «стабилизатором» правового инновационного процесса, так как обеспечивает преемственность правового развития [21; 22]. Это во многом предопределяет углубление рефлексии в феномен традиции, но не столько в сам по себе, сколько в ее связи с правовыми инновациями [23]. Более того, в этом контексте сама идея инновационного развития права – это в свою очередь не отрицание традиционной идеи развития права, а дальнейшая фаза ее совершенствования, прошедшего, как убедительно показывает Д.В. Щербик, длительный путь своего формирования, завершившийся лишь в XX в. [24].

В условиях инновационного общества, предполагающего инновационный вектор развития права,

соотношение правовой инновации и правовой традиции становится чрезвычайно злободневным, так как новые общественные отношения уже не могут регулироваться традиционными средствами. Однако вырабатываемые правовые инновации характеризуются разным диапазоном последствий. Поэтому правовой прогресс осуществляется посредством выдвигания и последующего принятия или отбраковки правовых инноваций. Последние могут быть закреплены законодательно в качестве новелл, но полная ясность в их целесообразности и обоснованности может отсутствовать. В данном случае необходимо говорить об актуальности формирования институционального управления правовым инновационным процессом, которое является составной частью экосистемы соответствующей правовой инновационной системы.

6. Проблема сбалансированности инновационного процесса в праве

Рассмотрение соотношения инноваций и традиций в праве вполне логично может найти свое продолжение в рассмотрении такого вопроса, как сбалансированность инновационного процесса в праве. В данном случае актуализируется выстраивание соотношения между разными инновациями в русле обеспечения синергии между ними. В традиционной терминологии это может означать достижение непротиворечивого правового регулирования. В контексте реализации парадигмы инновационного права оно представляет собой теоретическую и практическую проблему, особенно если правовые инновации поставлены «на поток».

В связи с этим уместно задать вопрос о *мере инноватизации права*, являющихся фундаментальными константами инновационной системы в праве. Ясно, что инноваций не может и не должно быть чрезмерно много. Совокупность новаторских идей и подходов должна быть подчинена критерию разумной достаточности и обоснованности. Заметим, что отдельные либо системные «всплески» инновационной активности в праве, приводящие к его трансформации, еще не означают наличие инновационной правовой системы. Последняя предполагает соответствующую институциональную инфраструктуру, в рамках которой работает «конвейер» правовых инноваций. Скорость его функционирования в праве должна быть умеренной по сравнению с темпами инновационного процесса в экономической и научно-технической сферах, где наблюдается «инновационная гонка», характеризующаяся сокращением жизненного цикла инноваций. Это можно обос-

новать тем, что право должно не только стимулировать инновационный процесс, но и стабилизировать его. Подобного рода критерии должны предъявляться и к управлению собственно инновационными процессами в самом праве.

Значимым аспектом инвариантного ядра, не только определяющего меру инноватизации, но и стабилизирующего инновационный процесс, помимо правовых традиций являются принципы права, соответствие которым – важнейший фактор легитимации правовых инноваций. Если же говорить о необходимости управления инновационным процессом в праве, то здесь, конечно же, потребуется выработка специальных правовых принципов, дополняющих уже существующие. Функциональное предназначение последних заключается в том, что они позволят соизмерить правовую инновацию с потребностями, возникающими в общественных отношениях. Кроме этого, они должны предотвратить фрагментацию правового инновационного процесса, осуществляющегося в отраслях права, тем самым предоставляя надежную базу для устранения коллизий между нормами различных отраслей.

В контексте парадигмальной идеи инновационного права возникают новые рубежи осмысления вплоть до возможности появления новых объяснительных схем, использующих категориальный ряд правовой инноватики, например понятие *экзогенные правовые инновации*, являющееся противоположностью по отношению к эндогенной правовой инновации. Дело в том, что в качестве одного из источников правовых инноваций в определенных случаях выступают соответствующие правовые средства, которые хорошо себя зарекомендовали в зару-

бежных правовых порядках. Риски, связанные с заимствованиями, могут быть уменьшены в случае реализации потенциала традиции, сдерживающей «инновационную гонку», которая может привести к подрыву сущности права, а в ряде случаев, как показывает И.С. Яртых, – к подрыву традиций национальной правовой системы [25, с. 10]. Важным механизмом балансировки инновационного развития в праве является адаптация, которая может содействовать интеграции заимствованной инновации в национальный правовой порядок без привнесения в него определенной доли дисфункции. Вполне понятно, что риски снижаются, если экзогенная правовая инновация заимствуется из зарубежного национального правового порядка, для которого характерны сходные правовые традиции.

7. Выводы

Развитие и восприятие идей правовой инноватики, подпитываемых идеей права как инновационной системы, способно оказать стимулирующее воздействие на развитие и углубление, казалось бы, уже традиционных концепций права – либертарной, коммуникативной, герменевтической и др. Действительно, условием правового инновационного процесса является свобода действий субъектов правовой инновационной системы, которая имеет правовые пределы. В свою очередь, инновационный процесс в праве – особая среда коммуникации, требующая не только своей надлежащей организации, но и изучения. В дополнение к сказанному появляются новые предметные поля для приложения усилий герменевтической концепции права, так как любая правовая инновация – это своего рода проект, требующий понимания и интерпретации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Грибанов Д. В. Правовые основы формирования инновационных систем / В. Д. Грибанов. – Екатеринбург : Ур. гос. юрид. акад., 2013. – 296 с.
2. Городов О. А. Правовая инноватика (правовое регулирование инновационной деятельности) / О. А. Городов. – СПб. : Юридическая книга, 2008. – 408 с.
3. Коданева С. И. Правовое регулирование научной и инновационной деятельности / С. И. Коданева. – М. : ИНИОН РАН, 2022. – 182 с.
4. Инновационное право : учеб. / отв. ред. А. В. Юдин. – Самара : Изд-во Самар. ун-та, 2020. – 308 с.
5. Кожокар И. П. Инновации и инновационная деятельность: правовой аспект / И. П. Кожокар // Труды Института государства и права РАН. – 2020. – Т. 15, № 3. – С. 141–187. – DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-kozhokar.
6. Шабуров А. С. Инновационные основания юридической науки / А. С. Шабуров // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. – № 3, ч. 2. – С. 266–268.
7. Шафалович А. А. Вызовы и перспективы правового регулирования в контексте инновационного развития / А. А. Шафалович // Юридические науки и образование. – 2023. – № 71. – С. 100–109.

8. Инновационная парадигма развития системы права : междунар. науч.-практ. конф. (Гомель, 19 февр. 2021 г.) : сб. материалов / гл. ред. И. И. Эсмантович. – Гомель : ГГУ им. Ф. Скорины, 2021. – 284 с.
9. Курышев Е. Ю. Мера и пределы инновации в правовом регулировании / Е. Ю. Курышев // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. – 2018. – № 2. – С. 17–21.
10. Кожуханов Н. М. «Инновация в праве» как теоретико-правовая категория / Н. М. Кожуханов // Вестник Российской таможенной академии. – 2011. – № 1. – С. 64–69.
11. Инновации в науке и практике административного права : сб. науч. тр., посвящ. памяти Ю. М. Козлова / сост. Э. П. Андрюхина. – М. : ИЦ Ун-та им. О.Е. Кутафина, 2013. – 259 с.
12. Пашкова Д. А. К вопросу о понятии «инновация» в российском праве / Д. А. Пашкова // Вопросы экономики и права. – 2017. – № 108. – С. 7–11.
13. Курышев Е. Ю. Направления инноваций в праве: перспективы развития / Е. Ю. Курышев // Инновационная наука. – 2015. – № 12. – С. 138–141.
14. Щербик Д. В. Понятие, виды, основания и пределы обновления (инновации) в праве / Д. В. Щербик // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия Д. Экономические и юридические науки. – 2005. – № 8. – С. 162–166.
15. Дегтярев М. В. Инноватика в праве: Инновационные публично-правовые режимы и инновационные регуляторные технологии : базовый тезаурус / М. В. Дегтярев. – М. : Буки Веди, 2023. – 116 с.
16. Андропова Т. А. Регулятивная песочница: традиции vs. инновации / Т. А. Андропова, О. А. Тарасенко // Банковское право. – 2018. – № 3. – С. 31–36.
17. Баринов Н. А. Категория «имущественные потребности» – инновация в гражданском праве / Н. А. Баринов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. – № 3, ч. 2. – С. 30–33.
18. Курышев Е. Ю. Инновации в методологии права / Е. Ю. Курышев // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. – 2018. – № 1. – С. 14–21.
19. Некрасов В. Н. Искусственный интеллект как вид общественно опасной инновации в уголовном праве России / В. Н. Некрасов // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2019. – № 10. – С. 179–181.
20. Курышев Е. Ю. Субъекты инноваций в праве / Е. Ю. Курышев // Журнал российского права. – 2018. – № 11. – С. 41–54.
21. Червонюк В. И. Традиции как выражение преемственности в правовом развитии, их регулятивные особенности, их взаимосвязь с инновациями в сфере действия конституционного права / В. И. Червонюк // Юридическая техника. – 2011. – № 5. – С. 511–526.
22. Андрианов Н. В. Традиции как основания и условие инноваций в праве / Н. В. Андрианов // Правовые традиции : Жидковские чтения : материалы Междунар. науч. конф. – М. : РУДН, 2014. – С. 92–99.
23. Курышев Е. Ю. Традиции и инновации как парные правовые категории / Е. Ю. Курышев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. – № 2. – С. 153–157.
24. Щербик Д. В. Преемственность и инновация в праве в истории правовой мысли / Д. В. Щербик // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия Д. Экономические и юридические науки. – 2006. – № 2. – С. 103–106.
25. Яртых И. С. Государственное строительство и инновации в праве / И. С. Яртых // Право и государство: теория и практика. – 2010. – № 11. – С. 6–10.

REFERENCES

1. Gribanov D.V. *Legal bases for the formation of innovation systems*. Yekaterinburg, Ural State Law Academy Publ., 2013. 296 p. (In Russ.).
2. Gorodov O.A. *Legal innovation (legal regulation of innovation activity)*. St. Petersburg, Yuridicheskaya kniga Publ., 2008. 408 p. (In Russ.).
3. Kodaneva S.I. *Legal regulation of scientific and innovation activity*. Moscow, Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences Publ., 2022. 182 p. (In Russ.).
4. Yudin A.V. (ed.). *Innovation law, Textbook*. Samara, Samara University Publ., 2020. 308 p. (In Russ.).

5. Kozhokar I.P. Innovations and innovative activity: legal aspect. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN = Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*, 2020, vol. 15, no. 3, pp. 141–187. DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-3-kozhokar. (In Russ.).
6. Shaburov A.C. Innovative foundations of legal science. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo = Vestnik of Lobachevsky state university of Nizhni Novgorod*, 2014, no. 3, pt. 2, pp. 266–268. (In Russ.).
7. Shafalovich H. Challenges and perspectives of legal regulation in the context of innovative development. *Yuridicheskie nauki i obrazovanie = Juridical Sciences and Education*, 2023, no. 71, pp. 100–109. (In Russ.).
8. Esmantovich I.I. (ed.). *Innovative paradigm of the development of the legal system*, International scientific and practical conference (Gomel, February 19, 2021), collection of materials. Gomel, Francisk Skorina Gomel State University Publ., 2021. 284 p. (In Russ.).
9. Kuryshv E.Y. Measure and limits of innovations in legal regulation. *Vestnik Sankt-Peterburgskoi yuridicheskoi akademii = Vestnik of Saint Petersburg Juridical Academy*, 2018, no. 2, pp. 17–21. (In Russ.).
10. Kogyhanov N.M. "Innovation in law" as a law category. *Vestnik Rossiiskoi tamozhennoi akademii = Vestnik of Russian Customs Academy*, 2011, no. 1, pp. 64–69. (In Russ.).
11. Andryukhina E.P. (ed.). *Innovations in the science and practice of administrative law*, Collection of scientific works dedicated to the memory of Yu.M. Kozlov. Moscow, Kutafin Moscow State Law University Publ., 2013. 259 p. (In Russ.).
12. Pashkova D.A. To the question of the concept of "innovation" in the Russian law. *Voprosy ekonomiki i prava = Economic and law issues*, 2017, no. 108, pp. 7–11. (In Russ.).
13. Kuryshv E.Yu. Directions of innovation in law: development prospects. *Innovatsionnaya nauka = Innovation science*, 2015, no. 12, pp. 138–141. (In Russ.).
14. Shcherbik D.V. Concept, types, grounds and limits of renewal (innovation) in law. *Vestnik Polotskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya D. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki*, 2005, no. 8, pp. 162–166. (In Russ.).
15. Degtyarev M.V. *Innovation in law: Innovative public-law regimes and innovative regulatory technologies*, Basic thesaurus. Moscow, Buki Vedi Publ., 2023. 116 p. (In Russ.).
16. Andronova T.A., Tarasenko O.A. Regulatory sandbox: traditions vs. innovations. *Bankovskoe pravo = Banking Law*, 2018, no. 3, pp 31–36. (In Russ.).
17. Barinov N.A. The category of "property needs" – an innovation for civil law. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo = Vestnik of Lobachevsky state university of Nizhni Novgorod*, 2014, no. 3, pt. 2, pp. 30–33. (In Russ.).
18. Kuryshv E.Yu. Innovations in the law methodology. *Yuridicheskii Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta = Law herald of Dagestan State University*, 2018, no. 1, pp. 14–21. (In Russ.).
19. Necrasov V.N. Artificial intelligence as a type of socially dangerous innovation in Russian criminal law. *Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki = Humanities, social-economic and social sciences*, 2019, no. 10, pp. 179–181. (In Russ.).
20. Kuryshv E.Yu. Subjects of Innovation in Law. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 11, pp. 41–54. (In Russ.).
21. Chervonyuk V.I. Traditions as an expression of continuity in legal development, their regulatory features, their relationship with innovations in the sphere of constitutional law rights. *Yuridicheskaya tekhnika = Juridical techniques*, 2011, no. 5, pp. 511–526. (In Russ.).
22. Andrianov N.V. Traditions as the basis and condition for innovations in law, in: *Pravovye traditsii*, Zhidkov readings, Proceedings of the International Scientific Conference, Moscow, RUDN University Publ., 2014, pp. 92–99. (In Russ.).
23. Kuryshv E.Yu. Tradition and innovation like a pair of legal categories. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii = Saratov State Law Academy Bulletin*, 2016, no. 2, pp. 153–157. (In Russ.).
24. Shcherbik D.V. Continuity and innovation in law in the history of legal thought. *Vestnik Polotskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya D. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki*, 2006, no. 2, pp. 103–106. (In Russ.).
25. Yartiy I.S. State constructing and innovations in law. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika = Law and State: the theory and practice*, 2010, no. 11, pp. 6–10. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Шугуров Марк Владимирович – доктор философских наук, доцент, профессор кафедры международного права

Саратовская государственная юридическая академия

410056, Россия, г. Саратов, ул. им. Н.Г. Чернышевского, 104/3

E-mail: shugurovs@mail.ru

ResearcherID: R-6977-2016

ORCID: 0000-0003-3604-3961

SPIN-код РИНЦ: 9553-1771; AuthorID: 484221

Васильев Антон Александрович – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права

Алтайский государственный университет

656049, Россия, г. Барнаул, пр. Социалистический, 68

E-mail: anton_vasiliev@mail.ru

ResearcherID: N-8386-2016

ORCID: 0000-0003-3122-531X

SPIN-код РИНЦ: 9404-3717; AuthorID: 619569

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Шугуров М.В. Право как инновационная система: теоретико-правовой подход / М.В. Шугуров, А.А. Васильев // Правоприменение. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 5–14. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).5-14.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Mark V. Shugurov – Doctor of Philosophy, Associate Professor; Professor, Department of International Law

Saratov State Law Academy

104/3, im. N.G. Chernyshevskogo ul., Saratov, 410056, Russia

E-mail: shugurovs@mail.ru

ResearcherID: R-6977-2016

ORCID: 0000-0003-3604-3961

RSCI SPIN-code: 9553-1771; AuthorID: 484221

Anton A. Vasiliev – Doctor of Law, Associate Professor; Head, Department of Theory and History of State and Law

Altai State University

68, Sotsialisticheskii pr., Barnaul, 656049, Russia

E-mail: anton_vasiliev@mail.ru

ResearcherID: N-8386-2016

ORCID: 0000-0003-3122-531X

RSCI SPIN-code: 9404-3717; AuthorID: 619569

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Shugurov M.V., Vasiliev A.A. Law as an innovative system: theoretical approach. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 5–14. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).5-14. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

УДК 342

DOI 10.52468/2542-1514.2025.9(1).15-23



О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ВЛИЯНИЯ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М.Ю. Дитятковский^{1,2}, И.С. Курский³

¹ *Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия*

² *Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*

³ *Российский союз предприятий (учреждений, организаций) туристской индустрии (РСТ), г. Москва, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

17 июня 2024 г.

Дата принятия в печать –

10 января 2025 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2025 г.

Рассматриваются вопросы оказания влияния на деятельность политических партий посредством вступления политических партий в коалиции, осуществления ими международного взаимодействия, а также получения финансирования. В работе дается анализ федерального законодательства, регулирующего вопросы реализации политическими партиями права на объединение, международные связи и получение финансирования, и предлагаются новые механизмы контроля за осуществлением первых двух из поименованных выше прав.

Ключевые слова

Политические партии, право на коалицию, иностранные агенты, финансирование политических партий

ABOUT SOME ASPECTS OF INFLUENCE ON THE ACTIVITIES OF POLITICAL PARTIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Mikhail Y. Dityatkovsky^{1,2}, Ilya S. Kurskiy³

¹ *Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia*

² *Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

³ *Russian Union of Enterprises (Institutions, Organizations) of the Tourism Industry (RTU), Moscow, Russia*

Article info

Received –

2024 June 17

Accepted –

2025 January 10

Available online –

2025 March 20

This article examines the issues of influencing the activities of political parties through the entry of political parties into coalitions, their international interaction, as well as obtaining funding. The paper provides an analysis of federal legislation governing the implementation of the right of political parties to unite, international relations and receive funding, and proposes new mechanisms for monitoring the implementation of the first two of the above-mentioned rights.

In this paper, we have considered three potential ways to influence the activities of political parties in the Russian Federation: through the exercise of the right of a political party to a coalition, through the exercise of the right to international relations, as well as direct financing of the activities of political parties.

We found out that today in the Russian Federation there is a mechanism to protect against interference in the activities of political parties in the field of their financing, but there is no mechanism to protect against potential influence on political parties from other political parties, public associations, including foreign ones, as well as international unions and associations.

Keywords

Political parties, the right to coalition, foreign agents, financing of political parties

As a mechanism for monitoring the implementation of interaction between political parties and other public associations, the preliminary and subsequent control of their relations by the Ministry of Justice of the Russian Federation is proposed.

Also, as a proportionate means of controlling coalition associations of political parties, it is proposed to establish a ban on the creation of associations and unions with other political parties and other public associations without forming a legal entity in the case when they are persons recognized as foreign agents.

1. Введение

Активная трансформация законодательства Российской Федерации, направленная на максимально возможное устранение потенциального деструктивного влияния, в том числе иностранного, на гражданские и политические процессы, происходящие в стране, неизбежно влечет глубокую внутреннюю перестройку устоявшихся институтов гражданского общества. Одним из таких активно изменяющихся институтов в условиях вышеуказанной трансформации являются политические партии.

В настоящей статье авторы рассматривают изменения в нормативное правовое регулирование деятельности политических партий, а также фактические изменения, произошедшие в их деятельности в связи с обозначенным государством вектором «закрытия» партийной системы от любого деструктивного внешнего воздействия, а также предлагают новые подходы к нормативно-правовому регулированию отдельных аспектов деятельности политических партий в целях устранения потенциальных угроз оказания неблагоприятного воздействия на их деятельность.

В рамках настоящей работы будут применены формально-юридический, сравнительно-правовой, метод правового моделирования и иные методы, необходимые для всестороннего рассмотрения предлагаемой проблематики, подготовки выводов и предложений на основании проведенного исследования.

Отдельные аспекты оказания влияния на деятельность политических партий рассмотрены в диссертационных исследованиях и научных статьях С.С. Заикина [1; 2], С.В. Масленниковой [3], Д.А. Киреева [4; 5], З.М. Курбановой [6], Д.А. Позднякова [7].

Указанная проблематика была также рассмотрена в рамках научных работ, монографий и статей отечественных и зарубежных ученых, в частности С.А. Авакьяна [8–10], В.Д. Зорькина [11], Ю.А. Юдина [12], М. Дюверже [13], В.А. Лебедева [14], С.Н. Швердяева [15; 16], Г.Н. Митина [17], Е.И. Колюшина [18], А.И. Вершинина [19; 20], М.М. Какителашвили [21;

22], Ф.И. Долгих [23], Т.Е. Мельника [24], С.В. Володиной [25], Г.Н. Митина [26] и иных исследователей.

Вопросы оказания влияния на деятельность политических партий широко рассмотрены в науке конституционного права, однако в связи с постоянным изменением нормативно-правового регулирования и конкретных политических условий развития Российской Федерации научные работы на указанную тему неизменно отвечают критерию актуальности.

2. Способы оказания влияния на деятельность политических партий в Российской Федерации

Возможность оказывать влияние на деятельность политической партии изначально закреплена законодателем в нормативно-правовом регулировании их деятельности и может рассматриваться в двух аспектах. Первый – влияние на политическую партию оказывается посредством целенаправленного вмешательства в реализацию ею своих прав, второй – влияние оказывается посредством финансирования политической партии лицами, преследующими свои цели.

Рассматривая первый аспект, следует указать, что в п. 1 ст. 26 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее – Федеральный закон № 95-ФЗ)¹ среди прав политической партии содержится право создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица (пп. «з» п. 1 ст. 26), а также право устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации (пп. «к» п. 1 ст. 26).

М. Дюверже писал: «Многopартийные режимы лишь в качестве исключения могут обойтись без коалиций, когда какая-то одна из партий добивается абсолютного большинства; но и при таком варианте партия большинства чаще всего стремится управлять совместно с другими» [13, с. 380–381]. Объедине-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

ние, сформулированное посредством реализации права на объединение с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица, принято называть коалицией или блоком.

Примечательно, что наиболее известные «до-выборные» коалиции в Российской Федерации были сформированы во время выборов Государственной Думы третьего созыва (1999–2003 гг.) – это союз «Отечество – Вся Россия» (ОВР) и избирательный блок «Единство» («Медведь»), в состав каждой из указанных коалиций входили не только политические партии, но и общественные движения, зарегистрированные в соответствующем порядке.

Еще одним примером создания коалиции, однако созданной уже после прохождения партий в Государственную Думу и оформленной в виде документа, является заключенное 8 февраля 2010 г. Политическое соглашение между Всероссийской политической партией «Единая Россия» и политической партией «Справедливая Россия», в первом же пункте которого устанавливается: «Участники Соглашения – “Единая Россия” и “Справедливая Россия” – обязуются стремиться к коалиционным действиям при обсуждении вопросов и реализации общенациональных задач»².

Вместе с тем, переходя к рассмотрению вопроса заключения коалиционных соглашений в иной плоскости, мы можем обнаружить, что на сегодняшний день существуют значительные пробелы как в Федеральном законе № 95-ФЗ, так и в Федеральном законе от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» (далее – Федеральный закон № 255-ФЗ)³. В частности, п. 6–8 ст. 11 Федерального закона № 255-ФЗ содержат запрет на осуществление лицами, признанными в соответствии с положениями указанного закона иностранными агентами, пожертвований в пользу кандидата, фонда референдума, политической партии и ее региональным отделениям, кроме того, запрещается заключение политической партией, ее региональным отделением и иным структурным подразделением сделок с такими лицами.

² Политическое соглашение между Всероссийской политической партией «Единая Россия» и политической партией «Справедливая Россия» // Политическая партия «Справедливая Россия»: офиц. сайт. URL: <https://spravedlivo.ru/3145910> (дата обращения: 15.05.2024).

³ Официальное опубликование правовых актов. № 0001202207140018.

Однако, исходя из определения сделки, закрепленного в ст. 153 Гражданского кодекса РФ, таковой признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. Влечет ли коалиционное соглашение возникновение для его участников «гражданских прав и обязанностей»? На наш взгляд, нет, поскольку соглашение о коалиции не несет для его участников каких-либо юридических последствий, не обязывает к какому-либо самоограничению сторон в осуществлении ими политической деятельности. Практика показывает, что такое объединение чаще всего происходит в рамках соглашения о намерениях, где стороны обещают «стремиться» к достижению согласованной позиции, при этом не обязывая себя какими-либо мерами принуждения к исполнению соглашения, поэтому можно сказать, что коалиционное соглашение – акт, скорее, политический, нежели юридический, и юридических последствий в форме установления, изменения или прекращения гражданских прав и обязанностей для сторон он не порождает, в связи с чем положения пп. «з» п. 1 ст. 26 Федерального закона № 95-ФЗ нуждаются в актуализации.

Переходя к праву на осуществление международных связей, следует отметить, что и такая практика является весьма распространенной в жизни политических партий. Например, политической партией «Единая Россия» в 2015 г. было заключено соглашение о сотрудничестве с ведущей политической партией Республики Казахстан «Нур Отан» (в 2022 г. переименована в «Аманат»), цель данного соглашения – ознакомление друг друга с опытом в области партийного строительства, реализации партийных проектов, организационной работы, контрольно-ревизионной деятельности, учебы и подготовки кадров, участия в деятельности законодательных органов государственной власти, молодежной политики, международных связей и других сферах, представляющих взаимный интерес⁴.

Представляется, что осуществление представителями политической партии международных связей с представителями политических партий друже-

⁴ См.: В Госдуме подписано Соглашение о сотрудничестве между партиями «Нур Отан» и «Единая Россия» // Всероссийская политическая партия «Единая Россия»: офиц. сайт. URL: <https://er.ru/multimedia/video/v-gosdume-podpisano-soglashenie-o-sotrudnichestve-mezhdu-partiyami-nur-otan-i-edinaya-rossiya> (дата обращения: 29.09.2022).

ственных государств несет в себе меньшее количество правовых рисков для государства, чем установление аналогичных отношений с представителями политических партий государств, проводящих недружественную политику. Вместе с тем указания на это, равно как и указания на невозможность установления международных связей, вступления в международные союзы и ассоциации, в Федеральном законе № 95-ФЗ не содержится. Примечательно, что в соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона № 255-ФЗ иностранным агентом может быть признано лицо, получившее поддержку и (или) находящееся под иностранным влиянием, однако согласно пп. 3 п. 3 ст. 1 Федерального закона политическая партия, зарегистрированная в установленном порядке, не может быть признана таковой.

Вместе с тем представители политических партий, в соответствии с положениями Федерального закона № 95-ФЗ, освобождены от какой-либо предварительной или последующей отчетности о своих встречах с представителями иностранных политических партий или организаций.

Из данного тезиса могут следовать два вывода. Первый: государство ставит вопросы демократических процессов выше вопросов потенциального иностранного влияния в силу уверенности в механизмах контроля, применяемых Министерством юстиции РФ и Центральной избирательной комиссией РФ в отношении финансирования и идеологии действующих политических партий. Второй вывод прекрасно сформулирован в работе З.М. Курбановой, которая считает, что данное ограничение отсутствует, поскольку Российская Федерация видит в отечественных политических партиях «мощный механизм воздействия на иностранные партии» и, в данном случае, политические партии России будут проводниками воли не только своего электората, но и государства в целом [6, с. 112].

Третьим и самым контролируемым видом влияния на деятельность политических партий является предоставление им финансирования. Сама по себе необходимость финансирования политических партий любого уровня из средств федерального бюджета является дискуссионной: с одной стороны, по-

литические партии должны иметь достаточную народную поддержку, чтобы именно она могла обеспечить их посредством пожертвований и членских взносов без какого-либо участия государства, в то же время именно этот путь ведет к коррумпированности политических партий, поскольку они становятся обязанными своим существованием тем, кто им платит [14].

В соответствии с п. 5 ст. 33 Федерального закона № 95-ФЗ финансированию из средств федерального бюджета подлежат политические партии, набравшие не менее 3 % голосов избирателей по федеральному избирательному округу, на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, а также на выборах Президента РФ. Участие политических партий в выборах иного уровня не влечет за собой получения бюджетного финансирования.

Так, политическая партия «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость» в 2023 г. не получила средств финансирования из федерального бюджета, поскольку не участвовала в вышеуказанных выборах, а полученные партией средства являются пожертвованиями⁵. Вместе с тем в условиях, когда в стране зарегистрировано 25 политических партий⁶ и только пять из них получают средства бюджетного финансирования, невольно возникает вопрос: кто же финансирует деятельность остальных?

Предвидя, что финансирование деятельности политической партии – самый простой и прямой способ оказания на нее влияния, законодатель установил жесткий запрет на возможность перечисления денежных средств в политическую партию. В п. 3 ст. 30 Федерального закона № 95-ФЗ закреплено, что не допускаются пожертвования политической партии от иностранных государств, иностранных граждан и юридических лиц, российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 %, международных организаций и международных общественных движений, лиц, признанных иностранными агентами, некоммерческих организаций, получавших в течение года иностранное финансирование, и др.

⁵ См.: Сводный финансовый отчет за 2023 г. политической партии «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость» // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: офиц. сайт. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_23/PENS_ZA_SPR.PDF (дата обращения: 15.05.2024).

⁶ См.: Список зарегистрированных политических партий // Министерство юстиции Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/politicheskie-partii> (дата обращения: 10.05.2024).

Следует сказать, что в отечественной правоприменительной практике преобладают случаи, когда оказать влияние на политическую партию хочет не иностранный гражданин, иностранный агент или организация, а граждане Российской Федерации. Например, в апелляционном определении судебной коллегии по гражданским делам Орловского областного суда от 23 мая 2012 г. по делу № 33-739 оспаривалось решение Советского районного суда г. Орла от 7 марта 2012 г. о признании недействительным договора пожертвования в пользу регионального отделения одной из федеральных политических партий от одного из членов данной политической партии⁷.

Следует указать, что по указанному договору политическая партия в качестве встречного предоставления обязывалась выдвинуть жертвователя в списке кандидатов в депутаты Орловского областного Совета народных депутатов в составе регионального списка кандидатов⁸. Следует отметить, что, в отличие от суда первой инстанции, признавшего договор недействительным, суд апелляционной инстанции справедливо указал, что при ее совершении сторонами допущены нарушения положения ст. 32 Конституции РФ, которой предусмотрено равное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, а также ст. 30 Федерального закона № 95-ФЗ «О политических партиях», которой установлен порядок принятия политической партией и ее региональными отделениями пожертвований.

Кроме того, судебная коллегия пришла к выводу об антисоциальной направленности указанной сделки согласно ст. 169 Гражданского кодекса РФ, в связи с чем решение суда первой инстанции было отменено, сделка была признана ничтожной, а средства, перечисленные под видом пожертвования, были взысканы в бюджет Российской Федерации. Следует уточнить, что жертвователь не остановилась в своих попытках вернуть затраченные на пожертвование средства и обратилась в Конституционный Суд РФ с просьбой о признании ст. 169 Гражданского кодекса РФ неконституционной, однако в принятии жалобы к рассмотрению было отказано, поскольку она является недопустимой⁹.

⁷ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Орловского областного суда от 23 мая 2012 г. по делу № 33-739. URL: <https://sudrf.cntd.ru/document/468662752> (дата обращения: 15.05.2024).

⁸ См.: Там же.

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 24 сентября 2012 г. № 1775-О «Об отказе в принятии к рассмотрению

Вместе с тем анализ сводных финансовых отчетов политических партий за 2023 г. показывает, что частное финансирование политических партий осуществляют преимущественно юридические лица¹⁰. Е.И. Колюшин указывает, что политической партии не нужно много жертвователей для получения объема денежных средств, достаточного для ее функционирования, – хватит и нескольких крупных коммерческих организаций или групп таких организаций [18, с. 71–74]. Фактически, политическая партия в условиях финансирования со стороны частного бизнеса оказывается зависимой от него, что влечет за собой необходимость «продвижения» интересов конкретных жертвователей и принятие в партийные ряды конкретных обозначенных жертвователями лиц.

Вместе с тем однозначно утверждать, что пожертвование в адрес политической партии есть ни что иное, как желание оказать на нее влияние, представляется крайне некорректным. Сущность политической партии состоит в объединении граждан, в том числе и финансовом, и если кто-либо из членов политической партии или «сочувствующих» ей готов оказывать пожертвования, нельзя воспринимать такие действия в качестве метода целенаправленного воздействия.

3. Механизмы ограничения воздействия на политические партии

Федеральный закон № 95-ФЗ содержит достаточно серьезные механизмы контроля за воздействием на политические партии посредством их финансирования, в том числе ограничение круга лиц, допущенных к финансированию политических партий, обязанность политических партий публиковать данные о своем финансировании, отчитываться о полученных доходах и др. Представляется, что применение указанных механизмов обосновано публично-правовыми целями создания политических партий, при этом сами по себе меры правового регулирования финансирования политических партий направлены не столько на ограничение прав граждан на участие в политической жизни или прав политических партий, сколько на отслеживание и пресечение потенциальных источников воздействия на политические партии.

жалобы гражданки Дармограй Оксаны Владимировны на нарушение ее конституционных прав статьей 169 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «Гарант».

¹⁰ См.: Сводные финансовые отчеты политических партий за 2023 г. // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: офиц. сайт. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_23.php (дата обращения: 17.05.2024).

Примечательно, что при столь детальном регулировании финансирования политических партий в законодательстве Российской Федерации отсутствует механизм контроля за внутренними и международными связями политических партий с политическими партиями и иными общественными объединениями, в том числе иностранными, а также международными союзами и ассоциациями.

Представляется, что механизм такого контроля жизненно необходим во избежание скрытого воздействия, которое может потенциально оказываться на политические партии и отдельных их представителей в ходе указанного взаимодействия. Поскольку выявление и ведение реестра лиц, выполняющих функции иностранного агента, отнесено к ведению Министерства юстиции Российской Федерации, оптимальным решением представляется дополнить пп. «к» п. 1 ст. 26 Федерального закона № 95-ФЗ положением, ограничивающим право на осуществление политическими партиями каких-либо связей с политическими партиями и иными общественными объединениями, в том числе иностранными, а также международными союзами и ассоциациями без получения предварительного одобрения на осуществление таких связей со стороны Минюста России. Кроме того, считаем обоснованным в рамках указанного механизма предусмотреть подачу представителями политических партий отчетности об итогах проведенных встреч.

Кроме того, необходимо дополнить положения пп. «з» п. 1 ст. 26 Федерального закона № 95-ФЗ, указав, что политическая партия не может создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица в случае, когда те являются лицами, признанными иностранными агентами, в соответствии с положениями Федерального закона № 255-ФЗ.

Данные меры представляются адекватным средством реагирования на потенциальные угрозы воздействия на политические партии и устранения в последующем рисков привлечения представителей последних к ответственности за осуществление связей с лицами, цель которых – оказание влияния на свободу принятия политическими партиями решений.

4. Выводы

В данной работе мы рассмотрели три потенциальных способа влияния на деятельность политических партий в Российской Федерации: при вмешательстве в реализацию права политической партии на коалицию, при реализации права на осуществление международных связей, а также посредством использования прямого финансирования деятельности политических партий.

Мы выяснили, что на сегодняшний день в Российской Федерации предусмотрен механизм защиты от вмешательства в деятельность политических партий в сфере их финансирования, однако механизм защиты от потенциального воздействия на политические партии со стороны иных политических партий, общественных объединений, в том числе иностранных, а также международных союзов и ассоциаций отсутствует.

В качестве механизма контроля за осуществлением политическими партиями взаимодействия с иными общественными объединениями предложен предварительный и последующий контроль осуществления ими связей со стороны Минюста России.

Также в качестве соразмерного средства контроля за коалиционными объединениями политических партий предлагается установить запрет на создание объединений и союзов с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица в случае, когда те являются лицами, признанными иностранными агентами, в соответствии с положениями Федерального закона № 255-ФЗ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Заикин С. С. Соглашения политических партий в конституционном праве России : дис. ... канд. юрид. наук / С. С. Заикин. – М., 2013. – 219 с.
2. Заикин С. С. Соглашения политических партий как разновидность публично-правовых договоров / С. С. Заикин // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 2 (93). – С. 72–85.
3. Масленникова С. В. Право граждан на народное представительство в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Масленникова. – М., 2001. – 199 с.
4. Киреев Д. А. Избирательная система как инструмент реализации народовластия: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук / Д. А. Киреев. – М., 2021. – 285 с.

5. Киреев Д. А. Влияние коалиционных соглашений на реализацию народовластия / Д. А. Киреев // Сравнительное конституционное обозрение. – 2018. – № 6 (127). – С. 36–48.
6. Курбанова З. М. Конституционно-правовые аспекты взаимодействия политических партий в парламентской и внепарламентской деятельности : дис. ... канд. юрид. наук / З. М. Курбанова. – М., 2023. – 194 с.
7. Поздняков Д. А. Современная российская многопартийность: юридические механизмы институционализации : дис. ... канд. юрид. наук / Д. А. Поздняков. – Ростов н/Д., 2004. – 173 с.
8. Авакьян С. А. Конституционно-правовой статус политических партий в России : учеб. пособие для студентов высш. учеб. заведений, обучающихся по направлению и специальности «Юриспруденция» / С. А. Авакьян. – М. : Норма, 2011. – 319 с.
9. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы : коллектив. моногр. / отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2016. – 512 с.
10. Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики : моногр. / С. А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2022. – 484 с.
11. Зорькин В. Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда России / В. Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия. – 2012. – № 6. – С. 1–12.
12. Юдин Ю. А. Политические партии и право в современном государстве / Ю. А. Юдин. – М. : Форум : Инфра-М, 1998. – 284 с.
13. Дюверже М. Политические партии : пер. с фр. / М. Дюверже. – М. : Академический проект, 2000. – 593 с.
14. Лебедев В. А. Государственная власть и политические партии в современной России: конституционно-правовые проблемы их взаимодействия / В. А. Лебедев // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 11. – С. 26–30.
15. Шевердяев С. Н. Конституционное законодательство о противодействии политической коррупции: система и перспективы / С. Н. Шевердяев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 1. – С. 45–52.
16. Шевердяев С. Н. Антикоррупционные положения конституций как повод для актуализации изучения противодействия коррупции в науке конституционного права / С. Н. Шевердяев // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 9. – С. 43–47.
17. Митин Г. Н. Финансирование политических партий: Теория и практические рекомендации / Г. Н. Митин. – М.: ЛЕНАНД, 2015. – 112 с.
18. Колюшин Е. И. Финансирование выборов: право и практика : учеб. пособие / Е. И. Колюшин – М. : РЦОИТ, 2002. – 144 с.
19. Вершинин А. И. Избирательные блоки: опыт применения и перспективы возвращения института в избирательную систему России / А. И. Вершинин // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 1 (134). – С. 81–106.
20. Вершинин А. И. Государственное финансирование политических партий как гарантия многопартийности: перспективы реформирования / А. И. Вершинин // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2019. – № 3. – С. 81–92.
21. Какителашвили М. М. Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации / М. М. Какителашвили. – М. : Галлея Принт, 2017. – 264 с.
22. Какителашвили М. М. Проблемы государственного и частного финансирования политических партий в государствах-участниках СНГ / М. М. Какителашвили // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2018. – № 4. – С. 70–90.
23. Долгих Ф. И. Коалиции политических партий – политико-правовые аспекты создания / Ф. И. Долгих // Юридический мир. – 2017. – № 8. – С. 43–47.
24. Мельник Т. Е. Независимый контроль за финансированием политических партий: стандарты ГРЕКО и российское законодательство / Т. Е. Мельник // Международное публичное и частное право. – 2020. – № 1. – С. 24–29.
25. Володина С. В. Многопартийность как основа конституционного строя России / С. В. Володина. – М. : Проспект, 2016. – 155 с.

26. Митин Г. Н. Критерий добровольности пожертвований в конституционном законодательстве (для целей контроля финансирования политических партий и избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений) / Г. Н. Митин // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 8. – С. 47–48.

REFERENCES

1. Zaikin S.S. *Agreements of political parties in the constitutional law of Russia*, Cand. Diss. Moscow, 2013. 219 p. (In Russ.).
2. Zaikin S.S. Agreements of political parties as a kind of public law contracts. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative constitutional review*, 2013, no. 2 (93), pp. 72–85. (In Russ.).
3. Maslennikova S.V. *The right of citizens to popular representation in the Russian Federation*, Cand. Diss. Moscow, 2001. 199 p. (In Russ.).
4. Kireev D.A. *The electoral system as a tool for the realization of democracy: comparative legal analysis*, Cand. Diss. Moscow, 2021. 285 p. (In Russ.).
5. Kireev D.A. The impact of coalition agreements on the implementation of democracy. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative constitutional review*, 2018, no. 6 (127), pp. 36–48. (In Russ.).
6. Kurbanova Z.M. *Constitutional and legal aspects of the interaction of political parties in parliamentary and extra-parliamentary activities*, Cand. Diss. Moscow, 2023. 194 p. (In Russ.).
7. Pozdnyakov D.A. *Modern Russian multiparty system: legal mechanisms of institutionalization*, Cand. Diss. Rostov-on-Don, 2004. 173 p. (In Russ.).
8. Avak'yan S.A. *Constitutional and legal status of political parties in Russia*, Teaching aid for students of higher educational institutions studying in the field and specialty and "Jurisprudence". Moscow, Norma Publ., 2011. 319 p. (In Russ.).
9. Avak'yan S.A. (ed.). *Anti-corruption: constitutional and legal approaches*, Collective monograph. Moscow, Yustitsinform Publ., 2016. 512 p. (In Russ.).
10. Avak'yan S.A. *Representation in constitutional law: issues of theory and practice*, Monograph. Moscow, Yustitsinform Publ., 2022. 484 p. (In Russ.).
11. Zor'kin V.D. The legal foundations of the Russian multiparty system and the practice of the Constitutional Court of Russia. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya = Journal of Constitutional Justice*, 2012, no. 6, pp. 1–12. (In Russ.).
12. Yudin Yu.A. *Political parties and law in the modern state*. Moscow, Forum Publ., Infra-M Publ., 1998. 284 p. (In Russ.).
13. Duverger M. *Political parties*, Transl. from French. Moscow, Akademicheskii proekt Publ., 2000. 593 p. (In Russ.).
14. Lebedev V.A. Government and political parties in the present-day Russia: constitutional law issues of interaction. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2017, no. 11, pp. 26–30. (In Russ.).
15. Sheverdyayev S.N. Constitutional laws on political corruption combating: the system and prospects. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2020, no. 1, pp. 45–52. (In Russ.).
16. Sheverdyayev S.N. Anti-corruption provisions of constitutions as a reason for updating corruption combating studies in the constitutional law science. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 9, pp. 43–47. (In Russ.).
17. Mitin G.N. *Financing of political parties: Theory and practical recommendations*. Moscow, LENAND Publ., 2015. 112 p. (In Russ.).
18. Kolyushin E.I. *Election financing: law and practice*, Teaching aid. Moscow, Russian Center of Training in Electoral Technologies affiliated to CEC of Russia Publ., 2002. 144 p. (In Russ.).
19. Vershinin A.I. Electoral blocs: experience of application and prospects for the return of the institute to the electoral system of Russia. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative constitutional review*, 2020, no. 1 (134), pp. 81–106. (In Russ.).

20. Vershinin A.I. Government funding of political parties as a guarantee of a multiparty system: prospects of reformation. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo = Proceedings of Voronezh State University. Series Law*, 2019, no. 3, pp. 81–92. (In Russ.).

21. Kakitelashvili M.M. *Constitutional and legal problems of financing political parties and election campaigns in the Russian Federation*. Moscow, Galleya Print Publ., 2017. 264 p. (In Russ.).

22. Kakitelashvili M.M. The issues of public and private funding of political parties in the CIS countries. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya = Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2018, no. 4, pp. 70–90. (In Russ.).

23. Dolgikh F.I. Political party coalitions – political and legal aspects of establishment. *Yuridicheskii mir = Juridical world*, 2017, no. 8, pp. 43–47. (In Russ.).

24. Melnik T.E. Independent control of financing of political parties: GRECO standards and the Russian law. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo = Public international and private international law*, 2020, no. 1, pp. 24–29. (In Russ.).

25. Volodina S.V. *Multiparty system as the basis of the constitutional system of Russia*. Moscow, Prospekt Publ., 2016. 155 p. (In Russ.).

26. Mitin G.N. Criterion of voluntary donations in the constitutional legislation (for the purpose of controlling the financing of political parties and election campaigns of candidates and electoral associations). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2018, no. 8, pp. 47–48. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Дитятковский Михаил Юрьевич – доктор юридических наук, доцент, ¹профессор кафедры конституционного и муниципального права, ²профессор кафедры государственного и муниципального права
¹ *Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)*
² *Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*
¹ 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
² 644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: ditmihur@mail.ru
ORCID: 0000-0002-7318-212X
ResearcherID: W-2788-2019
SPIN-код РИНЦ: 3935-0431

Курский Илья Сергеевич – кандидат юридических наук, руководитель юридического отдела *Российский союз предприятий (учреждений, организаций) туристской индустрии (РСТ)*
125040, Россия, г. Москва, Ленинградский пр., 30/2
E-mail: Lawyer-Kyrsky@ya.ru
ORCID: 0009-0007-4856-9748
SPIN-код РИНЦ: 9821-6676

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Дитятковский М.Ю. О некоторых аспектах влияния на деятельность политических партий в Российской Федерации / М.Ю. Дитятковский, И.С. Курский // *Правоприменение*. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 15–23. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).15-23.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Mikhail Y. Dityatkovsky – Doctor of Law, Associate Professor; ¹Professor, Department of Constitutional and Municipal Law; ² Professor, Department of State and Municipal Law
¹ *Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*
² *Dostoevsky Omsk State University*
¹ 9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 125993, Russia
² 55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: ditmihur@mail.ru
ORCID: 0000-0002-7318-212X
ResearcherID: W-2788-2019
RSCI SPIN-code: 3935-0431

Ilya S. Kurskiy – PhD in Law, Head, Legal Department *Russian Union of Enterprises (Institutions, Organizations) of the Tourism Industry (RTU)*
30/2, Leningradskii pr., Moscow, 125040, Russia
E-mail: Lawyer-Kyrsky@ya.ru
ORCID: 0009-0007-4856-9748
RSCI SPIN-code: 9821-6676

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Dityatkovsky M.Y., Kurskiy I.S. About some aspects of influence on the activities of political parties in the Russian Federation. *Pravoprimeneniye = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 15–23. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).15-23. (In Russ.).

ПРАВОВАЯ ОПРЕДЕЛЕННОСТЬ КАК УСЛОВИЕ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ О НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТАХ (НА ПРИМЕРЕ ИТ-ОТРАСЛИ)*

К.А. Пономарева^{1,2}, М.А. Голованёв¹

¹ Государственный академический университет гуманитарных наук, г. Москва, Россия

² Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

05 октября 2024 г.

Дата принятия в печать –

10 января 2025 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2025 г.

Ключевые слова

Налоговое право, налоговые льготы, ИТ-компания, дробление бизнеса, принцип определенности налогообложения, злоупотребление правом

Рассматриваются вопросы установления и применения отраслевых налоговых льгот на примере преференций для ИТ-сектора. Обозначены особенности законодательного регулирования сферы налоговых льгот для ИТ-компаний, а также проведен обзор вопросов применения законодательства о налоговых льготах, предоставляемых ИТ-компаниям. Выявлены препятствия для уяснения границ допустимого применения отдельных конструкций, установивших налоговые ИТ-льготы. Освещена правовая проблема квалификации созданной внутри группы ИТ-компаний в качестве искусственной структуры, обособленной для применения налоговых льгот. Предложены направления совершенствования законодательства о налогах и сборах.

Разделы 1 и 2 подготовлены К.А. Пономаревой (раздел 2 совместно с М.А. Голованёвым), разделы 2–6 – М.А. Голованёвым (раздел 2 совместно с К.А. Пономаревой).

LEGAL CERTAINTY AS A CONDITION FOR THE APPLICATION OF REGULATIONS ON TAX BENEFITS (USING THE EXAMPLE OF THE IT INDUSTRY)**

Karina A. Ponomareva^{1,2}, Mikhail A. Golovanev¹

¹ State Academic University for the Humanities, Moscow, Russia

² Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2024 October 05

Accepted –

2025 January 10

Available online –

2025 March 20

Keywords

Tax law, tax incentives, IT company, business splitting, principle of tax certainty, abuse of law

Subject. The article examines the challenges of implementing and enforcing industry-specific tax incentives using the example of the IT industry. The specifics of the legal framework governing tax incentives for IT companies, which have undergone significant revisions since 2021, are discussed. Focus is placed on ensuring the availability of instruments providing legal certainty in this area.

The purpose of the study. The aim is to identify existing legal issues that limit the application of tax incentives. With regard to the identified gaps in legislation and suboptimal instruments used in establishing IT incentives, measures are proposed to address the situation and increase legal certainty.

Methodology. The emphasis is placed on using general scientific methods, such as analysis and synthesis, as well as specific scientific methods like the formal legal method and the method of legal modeling.

Conclusions. It is concluded that there are few effective mechanisms in the legislation to address promptly the legal uncertainty arising when implementing tax incentives for IT companies. The legal aspects of the qualification of an IT company established within a group as an artificial structure separated for the purpose of applying tax incentives are discussed. The issue of suboptimal structures for current limitations on income derived from

* Статья подготовлена в Государственном академическом университете гуманитарных наук в рамках государственного задания Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (тема № FZNF-2023-0004 «Цифровизация и формирование современного информационного общества: когнитивные, экономические, политические и правовые аспекты»).

** The article was prepared at the State Academic University for the Humanities within the framework of the state assignment of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation (topic No. FZNF-2023-0004 “Digitalization and the formation of a modern information society: cognitive, economic, political and legal aspects”).

IT activities has been identified, and proposals for resolving this issue have been made, including through improvements to tax legislation.

The sections 1 and 2 were contributed by K.A. Ponomareva (section 2 in collaboration with M.A. Golovanev), sections 2-6 by M.A. Golovanev (section 2 in collaboration with K.A. Ponomareva).

1. Введение

Налоговые льготы являются важным инструментом реализации регулирующей функции налога. В литературе отмечается, что при помощи налоговых льгот, в частности, проводится модернизация структуры экономики [1, с. 54], при этом введение льгот обусловлено как потребностями поддержания экономического развития, так и решением социальных задач [2, с. 129]. Налоговые льготы оказывают стимулирующее воздействие на развитие практически любой области общественных отношений. Например, налоговые льготы называются в качестве основного способа воздействия налогового права на обеспечение экологической безопасности [3, с. 122].

В 2021–2024 гг. законодатель уделил особое внимание налоговым льготам для отрасли информационных технологий (далее – *ИТ*), задача по увеличению объема которой поставлена на государственном уровне [4, с. 100]. Планируется сохранять эти льготы и в будущем. Как указано в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2025 г. и на плановый период 2026 и 2027 гг., в целях увеличения вложений в отечественные решения в сфере *ИТ* и повышения уровня «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы для организаций, осуществляющих деятельность в области *ИТ* или в сфере радиоэлектронной промышленности, будет применяться льготный налоговый режим, включающий единый пониженный тариф страховых взносов, пониженную ставку налога на прибыль, а также учет с повышенным коэффициентом расходов

на отечественные цифровые решения при расчете налога на прибыль¹.

ИТ-компаниям предоставлены налоговые льготы, которые ранее не являлись столь существенными [5, с. 146], и иные меры поддержки², установлены запреты³ и ограничения⁴ на проведение в их отношении ряда мер государственного контроля.

Применение льгот снижает налоговую нагрузку на бизнес, поэтому налоговые органы уделяют дополнительное внимание законности их использования. По этой причине особое значение имеет наличие правовых гарантий, обеспечивающих определенность установленных для применения льготы требований, предсказуемость подходов к администрированию, а также обеспечение защиты права на использование льгот при возникновении спора. Как справедливо отметил Конституционный Суд РФ, «налогоплательщик в целях организации планирования хозяйственной деятельности должен быть заблаговременно осведомлен о составе и содержании своих налоговых обязательств», а «затраты на уплату фискальных платежей не должны носить внезапный характер»⁵.

В статье проведен обзор вопросов применения законодательства о налоговых льготах, предоставляемых *ИТ*-компаниям (далее – *ИТ*-льготы). В марте 2025 г. завершается мораторий на налоговые проверки *ИТ*-компаний, что приведет к росту числа проверок, которые в период моратория проводились лишь в некоторых случаях [6, с. 132]. Кроме того, с начала реализации в 2021 г. инициированного Президентом РФ⁶ налогового маневра в *ИТ*-отрасли, появились новые вопросы правового характера.

¹ URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=308751-osnovnye_napravleniya_byudzhethoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_rossiiskoi_federatsii_na_2025_god_i_na_planovyi_period_2026_i_2027_godov (дата обращения: 02.10.2024).

² Указ Президента РФ от 2 марта 2022 г. № 83 «О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации».

³ Постановление Правительства РФ от 24 марта 2022 г. № 448 «Об особенностях осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении аккредитованных организаций, осуществляющих дея-

тельность в области информационных технологий, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

⁴ Письмо ФНС России от 24 марта 2022 г. № СД-4-2/3586@ «О назначении ВМП в отношении аккредитованных *ИТ*-организаций».

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2019 г. № 13-П.

⁶ О налоговом маневре в *ИТ*-отрасли // Минфин России: офиц. сайт. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37115-o_nalogovom_manevre_v_it-otrasli (дата обращения: 20.07.2024).

2. Проблемы правоприменения, возникающие в связи с использованием ИТ-льгот

Часто у налогоплательщиков возникают проблемы, связанные с использованием ИТ-льгот. В первую очередь, это вопрос соответствия дохода от ИТ-деятельности перечню, установленному Налоговым кодексом (далее – НК) РФ (такие доходы называют профильными или квалифицированными). Актуальность данной тематики подтверждается многочисленными письмами Минфина России⁷. Еще на старте ИТ-маневра в 2021 г. выражалось мнение, что основные споры будут связаны с выполнением условия о получении установленного процента доходов от определенных видов деятельности [7, с. 74].

Минимальный уровень профильного дохода от ИТ-деятельности компании, являющийся условием получения ИТ-льгот, с 2022 г. равен 70 % (п. 1.15 ст. 284 НК РФ). Определяя круг учитываемых при расчете доли профильных доходов, законодатель не включал в текст НК РФ новые отраслевые термины, в том числе отражающие процесс создания и сопровождения программного обеспечения. Изменения в НК РФ также не сопровождалась уточнением стандартов, содержащих отраслевую терминологию⁸. Это затрудняет отграничение одних понятий от других, что может повлиять на правовую квалификацию дохода. В литературе высказывается мнение о необходимости введения «исчерпывающих определений понятий «разработка», «адаптация», «модификация», «установка», «тестирование», «сопровождение» [8]. Также авторы отмечают наличие пробелов в праве, приводя в качестве примеров понятия «финансовая услуга», «банковская услуга» [9, с. 128].

В отсутствие определения этих и других понятий налогоплательщики и правоприменители руководствуются письмами Минцифры России⁹, которые не являются нормативными правовыми актами, что делает возможным изменение и уточнение позиции органом публичной власти, а значит, не добавляет правовой определенности. Описанная ситуация подобна той, что сложилась с письмами ФНС России, которые формально не являются нормативными правовыми актами, но фактически обладают нормативными свойствами [10, с. 72].

⁷ См., напр., письма Минфина России от 26 декабря 2019 г. № 03-15-06/102240, от 14 октября 2020 г. № 03-15-06/89541, от 14 июля 2023 г. № 03-03-06/3/66138, от 31 августа 2023 г. № 03-03-06/1/83043, от 28 сентября 2023 г. № 03-03-06/1/92449.

⁸ См.: ГОСТ Р ИСО/МЭК 14764-2002 «Информационная технология. Сопровождение программных средств» (принят и введен в действие постановлением Госстандарта РФ от

25 июня 2002 г. № 248-ст); ГОСТ 28806-90 «Качество программных средств. Термины и определения» (утвержден и введен в действие Постановлением Госстандарта СССР от 25 декабря 1990 г. № 3278) и пр.

3. Налоговый аспект обособления ИТ-компании внутри группы

Другим значимым вопросом является квалификация обособления применяющей налоговые льготы ИТ-компании внутри группы взаимозависимых лиц. Поскольку льгота является специальным правом лица, способ реализации этого права должен быть предсказуемым [2, с. 134]. Однако уже на начальном этапе ИТ-маневра возник вопрос о наличии права на ИТ-льготы у внутригрупповых компаний, т. е. входящих в группу взаимозависимых лиц. Причиной тому стало массовое выделение ИТ-подразделений в самостоятельные юридические лица для выполнения требования к доле профильного дохода.

Чтобы оценить допустимость создания внутри группы ИТ-компании, применяющей льготы, необходимо ответить на два вопроса:

– Является ли создание такой компании, которая работает на потребности группы либо с ограниченными внешними продажами, искажением сведений о фактах хозяйственной жизни (п. 1 ст. 54.1 НК РФ)?

– Соответствует ли такой шаг положениям пп. 1 п. 2 ст. 54.1 НК РФ, запрещающего иметь среди основных целей сделки получение налоговой экономии?

Ситуация по второму вопросу урегулирована. В письме от 17 марта 2022 г. № СД-4-2/3289@ «О налоговых преимуществах, установленных для ИТ-бизнеса» ФНС России обозначила позицию, согласно которой в отношении созданных в результате реорганизации ИТ-компаний тест основной цели фактически не подлежит применению. ФНС России признала факт получения налоговой экономии за счет создания внутри группы применяющей льготы ИТ-компании и указала, что в рамках налогового контроля данный эффект в отсутствие иных обстоятельств не подлежит принятию во внимание.

Вернемся к первому, наиболее комплексному вопросу. Обособление ИТ-компании в группе часто рассматривают с позиций «дробления» бизнеса, при котором на базе существующей организации созда-

25 июня 2002 г. № 248-ст); ГОСТ 28806-90 «Качество программных средств. Термины и определения» (утвержден и введен в действие Постановлением Госстандарта СССР от 25 декабря 1990 г. № 3278) и пр.

⁹ См., напр., письма Минцифры России от 27 января 2022 г. № П11-2-05-200-3571, от 11 октября 2021 г. № П11-2-05-200-44970, от 7 сентября 2021 г. № П11-2-05-200-38749.

ется несколько новых «в целях сохранения льготного специального налогового режима» [11, с. 42]. Это один из инструментов снижения налоговой нагрузки, применяемый путем разделения основной организации на новые, искусственно созданные лица для возможности применения преференциальных налоговых режимов [12, с. 95]. Заметим, что ст. 54.1 НК РФ наиболее часто применяется в налоговых спорах по «дроблению» бизнеса и привлечению фирм-«однодневок» [13, с. 40].

В ситуации, когда обособление *IT*-компании является искусственным, такая компания несубъектна, т. е. продолжает оставаться структурным подразделением другой организации, а оболочка юридического лица необходима лишь для соответствия условиям применения налоговых *IT*-льгот.

Сложность поиска правового решения проблем «дробления» бизнеса и применения *IT*-льгот заключается в невозможности установления закрытого перечня критериев, указывающих на нарушение, ввиду многообразия отношений сторон. В итоге практически в каждом деле, касающемся «дробления» бизнеса, всё сводится к исследованию фактических обстоятельств.

ФНС России в письме от 20 февраля 2021 г. № СД-4-3/2249@ также рассматривает вопрос искусственного обособления *IT*-компании в группе компаний через призму «дробления» бизнеса:

– создание *IT*-компании (в письме рассматривалось создание путем реорганизации)¹⁰ должно исследоваться на наличие признаков «дробления» бизнеса, когда единственной целью этих действий является получение права на применение пониженных ставок;

– при отсутствии искажений, направленных на создание видимости соблюдения условий применения пониженных ставок, создание *IT*-компании является правомерной деловой целью, соответствующей целям введения пониженного налогообложения.

С одной стороны, позиция ФНС России указывает на отсутствие запрета на применение *IT*-льгот внутригрупповыми компаниями. С другой стороны, очевидна сложность доказывания самостоятельности *IT*-компании. В отношении споров о «дроблении» бизнеса отмечается, что ключевым фактором

становится не деловая цель, а самостоятельность организаций [14, с. 92].

Функционирование *IT*-компании внутри группы означает высокий уровень интеграции с внутригрупповыми заказчиками, отношения могут быть менее формальными, чем с внешними контрагентами (при этом *IT*-компания будет реальным субъектом экономической деятельности, а корпоративный контроль за внутригрупповой *IT*-компанией может быть существенным, в том числе ввиду значительных финансовых затрат).

4. Злоупотребление правом на налоговую *IT*-льготу

Налоговые органы исследуют применение налоговых льгот на наличие признаков злоупотреблений с использованием дополнительных критериев, в основе которых – оценка фактических обстоятельств. Изложенное указывает на нарушение принципа определенности налогообложения (п. 6 ст. 3 НК РФ). А.В. Демин отмечает, что значительная неопределенность в налоговом праве недопустима не только с точки зрения предсказуемости правоприменения, «но и с позиции самой сути налогово-правового регулирования, которое может осуществляться только тогда, когда оно является достаточно определенным, стабильным и непротиворечивым» [15, с. 20].

На практике налогоплательщик вынужден полагаться только на собственную оценку фактов хозяйственной жизни. Минфин России в рамках своих полномочий при рассмотрении запросов налогоплательщиков дает разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, но не оценивает конкретные хозяйственные ситуации, ФНС России также не уполномочена на это. Институт мотивированного мнения применим исключительно для перешедших на налоговый мониторинг налогоплательщиков. Проведение камеральной налоговой проверки декларации не ограничивает налоговый орган в праве изменить свое мнение по итогам выездной проверки. В такой ситуации применивший льготу налогоплательщик должен ждать проведения предпроверочного анализа и, возможно, выездной проверки, глубина которой составляет три года, предшествующих году вынесения решения о ее проведении.

¹⁰ С внесением в п. 1.15 ст. 284 и п. 5 ст. 427 НК РФ запрета на применение *IT*-льгот компаниями, созданными после 1 июля 2022 г. в результате реорганизации, а также с учетом внесенных в 2024 г. поправок в части предоставления ограниченной возможности проведения реорганизации,

нельзя исключить риск квалификации учреждения нового лица с переводом в него персонала в качестве обхода запрета на применение *IT*-льгот компаниями, созданными в результате реорганизации. Практика применения данного подхода в настоящее время не сформирована.

Возникает вопрос о способах снижения неопределенности. Возможно ли применить здесь п. 7 ст. 3 НК РФ, в силу которого все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика? Такая постановка вопроса обусловлена в том числе приведенными примерами необходимости оценки обстоятельств взаимодействия компаний внутри группы. Отметим, что понятия «неясность», «сомнение», «противоречие» требуют отдельного исследования применительно к настоящей теме, поскольку не всегда разграничиваются в судебной практике [16, с. 150].

Полагаем, что положения п. 7 ст. 3 НК РФ не подходят для рассматриваемой ситуации. Во-первых, установившие ИТ-льготы положения (п. 1.15 ст. 284 НК РФ) не содержат неустранимых дефектов. Вопрос о правомерности использования льготы вытекает не из непосредственных условий ее применения, а из положений ст. 54.1 НК РФ, регулирующей пределы осуществления прав по исчислению налоговой базы, суммы налога. Указанная норма носит общий характер, ориентирована на противодействие налоговым злоупотреблениям, которое до момента включения в текст НК РФ названной статьи осуществлялось через выработанную Конституционным Судом РФ¹¹ концепцию добросовестного налогоплательщика, а позднее – концепцию необоснованной налоговой выгоды¹².

Во-вторых, даже если допустить наличие правового обоснования необходимости применения принципа добросовестности налогоплательщика, предоставление защиты налогоплательщикам в случае с ИТ-льготой было бы ограниченным. Отказ в применении налоговых льгот по основанию искусственности обособления ИТ-компании предусматривает квалификацию действий налогоплательщика как умышленных¹³ и оценку через концепцию злоупотребления правом¹⁴. Такие лица относятся к недобросовестным налогоплательщикам, которым отказано в праве ссылаться на положения п. 7 ст. 3 НК

РФ¹⁵. Признавая обоснованным данный подход, исследователи отмечают, что при ином подходе налоговые «схемы» «неизбежно признавались бы законными, так как налогоплательщики, безусловно, всегда могли бы трактовать налоговое законодательство в свою пользу, а суды были бы обязаны поддерживать их» [17]¹⁶.

Однако в такой ситуации налогоплательщик сначала должен доказать, что фактические обстоятельства хозяйственной деятельности не свидетельствуют о злоупотреблении правом на налоговую льготу. Таким образом, презумпция добросовестности налогоплательщика вряд ли является эффективным инструментом правовой защиты в рассматриваемой ситуации.

Концепция злоупотребления правом в налоговой сфере активно применяется в спорах об уже упомянутом «дроблении» бизнеса: по мнению Верховного Суда РФ, такие действия могут быть «квалифицированы в качестве злоупотребления правом»¹⁷. В случае же с налоговой ИТ-льготой лицо обособляется в целях выполнения требования о доле дохода, т. е. механизмы достижения налогоплательщиками результата в виде снижения налоговой нагрузки схожи и можно ожидать той же правовой квалификации.

Нельзя сказать, что концепция злоупотребления правом существенно проработана для сферы налогового права. Весьма емко злоупотребление правом охарактеризовал А.Л. Кононов в своем особом мнении к Постановлению Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П, указав, что «злоупотребление предполагает недобросовестные действия в границах своего права, а правонарушение – за его пределами».

Таким образом, наличие злоупотребления правом в сфере налоговых льгот может усматриваться в тех случаях, когда налогоплательщик целенаправленно своими действиями создает видимость выполнения условий для получения льгот, в то время как в отсутствие указанных искажений льготные условия не должны были бы распространяться на та-

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П, определения Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 441-О, № 442-О, от 25 июля 2001 г. № 138-О.

¹² Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 октября 2006 г. № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды».

¹³ Письмо ФНС России от 16 августа 2017 г. № СА-4-7/16152@.

¹⁴ Согласно позиции Судебной коллегии по экономическим спорам (далее – СКЭС) Верховного Суда РФ, выражен-

ной в Определении от 30 сентября 2019 г. № 307-ЭС19-8085 по делу № А05-13684/2017, выявление искажений сведений о фактах хозяйственной жизни предполагает доначисление суммы налога таким образом, как если бы налогоплательщик не злоупотреблял правом.

¹⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 25 июля 2001 г. № 138-О.

¹⁶ Цит. по СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Определение СКЭС Верховного Суда РФ от 21 июля 2022 г. № 301-ЭС22-4481 по делу № А29-2698/2020.

кое лицо. В данном контексте обоснованным представляется вывод о том, что «проблема злоупотребления правом может быть вызвана отсутствием явно выраженного намерения законодателя или обозначением его через оценочные понятия» [18]¹⁸.

Учитывая изложенное, даже если прийти к выводу о некоторой неясности норм, установивших налоговую льготу для ИТ-компаний (в части правомерности их использования внутригрупповыми компаниями), налогоплательщик, действия которого будут оцениваться на наличие признаков злоупотребления правом, в действительности не сможет претендовать на защиту по п. 7 ст. 3 НК РФ. Отграничение умышленных действий от тесного внутригруппового взаимодействия ИТ-компаний с взаимозависимыми заказчиками представляется трудновыполнимым.

5. Риски злоупотребления долей неквалифицированных доходов

Еще одним существенным вопросом являются допустимые пределы ведения ИТ-компанией иной деятельности, доходы от которой будут облагаться на льготных условиях, если их доля не превышает 30 % совокупного дохода.

Если в приведенном выше примере неопределенность связана с отсутствием в законе границ применения льготы, то следующий пример указывает на неоптимальный выбор правового инструмента при ее установлении. Речь идет о требовании, согласно которому для получения льготы процент доходов от ИТ-деятельности должен составлять не менее 70 %¹⁹ совокупного дохода в отчетном (налоговом) периоде. Подобные инструменты используются в рамках специального налогового режима – единого сельскохозяйственного налога [19, с. 217], при налогообложении лиц в сфере общественного питания, осуществляющих медицинскую, образовательную деятельность и пр.

Причины установления требования к доле ИТ-доходов ниже 100 % различны. Существуют разовые доходы, которые не должны влиять на право применять льготу, а предусмотреть полный перечень этих доходов невозможно²⁰. Например, это доходы от реализации основных средств (устаревшей оргтехники), в виде безвозмездно полученного имущества, от восстановления неиспользованных резервов и пр. Кроме того, ИТ-компании получают доходы от основной для

них деятельности, которые, однако, не являются профильными ИТ-доходами (от оказания определенных услуг операторам связи, маркетплейсам и пр.).

Поэтому порог профильных ИТ-доходов ниже 100 % обоснован, но возникает вопрос о допустимых пределах использования 30 % совокупного дохода. Формально закон не запрещает ИТ-компаниям вести нельготную деятельность. В п. 1.15 ст. 284 НК РФ лишь сказано о доходах «организации, осуществляющей деятельность в области информационных технологий».

Существенность вопроса возрастает пропорционально масштабу деятельности ИТ-компаний. Например, при совокупном доходе 10 млрд руб. за год на прочий доход может приходиться до 3 млрд руб. с сохранением права применения налоговых льгот, в том числе в отношении этого дохода. Означает ли это, что налогоплательщик вправе вести иную деятельность на базе ИТ-компаний и получать налоговую экономию, либо же критерий 30 % установлен исключительно для разовых и непрофильных, но ИТ-доходов?

Для выработки правовой позиции нужно обратить внимание на ряд аспектов. Сателлитная деятельность может удовлетворять потребности самой ИТ-компаний, иных компаний в группе, а может вообще быть не связанной с указанными потребностями. Можно также предположить, что деятельность осуществлялась компанией задолго до ИТ-маневра. Следует ли учитывать обозначенные аспекты для оценки правомерности использования 30 % дохода либо необходимо исходить из того, что применение льготы требует любую прямо не относящуюся к ИТ-направлению деятельность переводить на другие лица?

При ответе на этот вопрос следует обратиться к целям введения рассматриваемого регулирования. В литературе можно встретить позицию, согласно которой «налоговая льгота всегда имеет цель, поскольку она оказывает нормативно-организационное воздействие на общественные отношения» [20, с. 35], а также тезис о том, что при достижении цели льгота подлежит отмене [21, с. 121]. В корпоративном налогообложении сложно привести пример льготы, которая была бы установлена без цели стимулирования какой-либо отрасли экономики. Верховный Суд РФ ориентирует на необходимость учета целей, которые преследовались при установлении

¹⁸ Цит. по СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Изначально доля дохода от ИТ-деятельности не должна была быть ниже 90 %, но с 1 января 2022 г. минимальная граница была понижена до 70 % в результате внесения изменений в п. 1.15 ст. 284, п. 5 ст. 427 НК РФ Федеральным законом

от 14 июля 2022 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

²⁰ Положения п. 1.15 ст. 284 НК РФ прямо исключают из состава расчета доходов только курсовые разницы и отдельные виды субсидий.

налоговой льготы²¹. На фоне обозначенной неопределенности возникает вопрос о соответствии регулирования принципам налогового права, которые «определяют требования, предъявляемые к установлению, введению и взиманию налогов с точки зрения права» [22, с. 77].

Формальный подход, который представляется уместным, позволяет говорить, что законом не установлены ограничения для иной деятельности. Минфин России отмечал, что при соблюдении условия о доле доходов от ИТ-деятельности (70 %) пониженная ставка «применяется ко всей налоговой базе»²². Однако нельзя исключить иной подход, при котором ведение ИТ-компанией в целях получения льгот деятельности, не связанной со сферой ИТ, будет признано злоупотреблением правом.

Конечно, не во всех случаях требуется высокая детализация порядка применения нормы права. Однако полагаем, что в случае с установлением налоговых льгот детальное описание условий их применения оправданно. В рассмотренном случае уместно говорить о наличии пробела в регулировании, который до момента его восполнения законодателем полагаем необходимым толковать в пользу налогоплательщика.

6. Заключение

Будучи обусловленными необходимостью импортозамещения и обеспечения ИТ-суверенитета, налоговые льготы для ИТ-отрасли выполняют свою стимулирующую функцию, побуждая налогоплательщиков к созданию новых компаний и расширению существующего бизнеса. Однако механизм правового регулирования налоговых отношений требует совершенствования в целях уточнения условий применения ИТ-льгот. Также важно создать возможность получения применяющими льготы налогоплательщиками в более короткие сроки (чем глубина проверки) мнения налоговых органов относительно правомерности применения льгот в конкретном налоговом периоде.

Предлагается сформулировать правило, согласно которому требование к доле доходов определенного вида при установлении налоговой льготы предполагает, что налогоплательщику предоставлено право осуществлять иные виды деятельности с распространением на них льготных условий налого-

обложения (если прямо не определено иное). Такое правило может быть введено применительно к конкретной льготе (т. е. предусмотрено в п. 1.15 ст. 284, п. 5 ст. 427 НК РФ) либо может быть сформулировано в качестве универсального, например в рамках новой ст. 56.1 НК РФ, которая могла бы аккумулировать ряд общих правовых подходов к установлению налоговых льгот.

Еще одним решением может стать введение требования о наличии отдельного учета доходов от льготированной и прочей деятельности. Данный подход исключил бы из-под льготного налогообложения доходы от деятельности, не поименованной в законе.

Исследование показало, что при применении налоговых льгот у налогоплательщиков отсутствуют оперативные механизмы подтверждения правомерности их применения, особенно в тех случаях, когда такое подтверждение связано с необходимостью исследования массивов фактических обстоятельств деятельности организации. В целях стимулирования экономической активности в приоритетных для государства отраслях экономики целесообразно закрепить возможность получения организациями и индивидуальными предпринимателями подтверждения правомерности применения налоговой льготы сразу после представления налоговой декларации за налоговый период. Формы реализации такого права могут быть различными – от тематической налоговой проверки до получения адресного юридически обязывающего разъяснения. В настоящее время подобная возможность предоставлена лишь лицам, перешедшим на налоговый мониторинг (мотивированное мнение, более раннее закрытие периода для проверки).

Реализация предложенных мер повысит правовую определенность и готовность применять налоговые льготы, поскольку горизонт правовой оценки поведения налогоплательщиков, применяющих льготы, существенно сократится, а значит, снизятся и масштабы потенциальных рисков. При этом ожидается, что государство сможет получить больший эффект от мер налоговой политики за счет роста числа лиц, готовых к реализации проектов в отраслях, которые поддерживаются через предоставление налоговых льгот.

²¹ Определение СКЭС Верховного Суда РФ от 25 октября 2023 г. № 306-ЭС23-184 по делу № А57-22856/2021.

²² Письмо Минфина России от 13 июля 2023 г. № 03-03-06/1/65629.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Сидорова Н. И. Неиспользованные резервы налоговых льгот / Н. И. Сидорова // *Финансы и кредит*. – 2014. – Т. 20, вып. 36. – С. 53–60.
2. Журавлева О. О. Правовой режим налоговых льгот / О. О. Журавлева // *Журнал российского права*. – 2021. – Т. 25, № 1. – С. 127–142. – DOI: 10.12737/jrl.2021.011.
3. Ялбулганов А. А. «Зеленая» функция налогового права / А. А. Ялбулганов // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. – 2023. – № 7. – С. 116–129. – DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.116-129.
4. Зверева Т. В. Анализ эффективности применения налоговых льгот для IT-отрасли в Российской Федерации / Т. В. Зверева // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. – 2022. – № 3 (246). – С. 100–108. – DOI: 10.24412/2072-4098-2022-3246-100-108.
5. Якушева Е. Е. Налоговые льготы для высокотехнологичных компаний: особенности и перспективы / Е. Е. Якушева // *Российский юридический журнал*. – 2023. – № 2. – С. 143–152.
6. Шипика Л. В. Проблемные моменты, возникающие в связи с применением льгот для IT-компаний в 2022 году / Л. В. Шипика // *Право и государство: теория и практика*. – 2022. – № 12 (216). – С. 131–133. – DOI: 10.47643/1815-1337_2022_12_131.
7. Никонова М. В. Новые льготы для IT – новые вопросы / М. В. Никонова // *Налоговед*. – 2021. – № 7. – С. 73–82.
8. Грант С. К. Налоговые стимулы разработки отечественного программного обеспечения / С. К. Грант, А. А. Копина // *Налоги*. – 2022. – № 4. – С. 29–34.
9. Болтинова О. В. Актуальные проблемы применения налоговых льгот для организаций IT-отрасли / О. В. Болтинова, А. А. Сорокин // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. – 2024. – № 7. – С. 120–128. – DOI: 10.17803/2311-5998.2024.119.7.120-128.
10. Артемов Н. М. Элементы прогрессивного налогообложения доходов физических лиц в контексте принципа прямых и обратных связей / Н. М. Артемов, К. А. Пономарева // *Правоприменение*. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 68–79. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).68-79.
11. Пономарева К. А. Дробление бизнеса: о соблюдении принципа определенности налогообложения в правоприменительной практике / К. А. Пономарева // *Правоприменение*. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 41–48. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).41-48.
12. Синенко О. А. Выявление признаков «дробления бизнеса» на территориях с особым экономическим статусом Дальнего Востока / О. А. Синенко, Т. П. Митрофанов // *Финансовый журнал*. – 2021. – Т. 13, № 3. – С. 88–103. – DOI: 10.31107/2075-1990-2021-3-88-103.
13. Демин А. В. Необоснованная налоговая выгода: от судебной доктрины к антиуклонительной норме / А. В. Демин, А. Ю. Молина // *Юридический вестник Самарского университета*. – 2022. – Т. 8, № 4. – С. 37–45. – DOI: 10.18287/2542-047X-2022-8-4-37-45.
14. Эриашвили Н. Д. Налоговая ответственность-2021: законодательство совершенствуется – проблемы остаются / Н. Д. Эриашвили, А. И. Григорьев // *Вестник экономической безопасности*. – 2021. – № 4. – С. 91–96. – DOI: 10.24412/2414-3995-2021-4-91-96.
15. Демин А. В. Принцип определенности налогообложения : моногр. / А. В. Демин. – М. : Статут, 2015. – 368 с.
16. Мардасова М. Е. Особенности толкования актов законодательства о налогах и сборах в пользу налогоплательщика в практике правоприменения / М. Е. Мардасова // *Право и государство: теория и практика*. – 2019. – № 12 (180). – С. 149–151.
17. Цинделиани И. А. Налоговая реконструкция как часть современной правовой реальности / И. А. Цинделиани, Ж. Г. Попкова, Е. Г. Васильева // *Финансовое право*. – 2023. – № 7. – С. 14–22.
18. Викулов К. Е. Главное о теории злоупотребления правом для налоговых практиков / К. Е. Викулов // *Налоги*. – 2021. – № 3. – С. 3–12.
19. Горбачев А. Н. Понятие «сельскохозяйственный товаропроизводитель» в законодательстве и судебной практике / А. Н. Горбачев // *Вестник Брянского государственного университета*. – 2018. – № 3 (37). – С. 215–223.
20. Хабдаев А. М. Налоговая льгота как финансово-правовая категория: проблемы определения сущности / А. М. Хабдаев // *Сибирский юридический вестник*. – 2023. – № 3 (102). – С. 31–36.

21. Пансков В. Г. Налоговые льготы: теория и практика применения / В. Г. Пансков // Экономика. Налоги. Право. – 2016. – № 1. – С. 119–125.

22. Рыбаков О. Ю. Система и классификация принципов налогового права / О. Ю. Рыбаков, Д. А. Смирнов // Юридические исследования. – 2013. – № 1. – С. 73–81.

REFERENCES

1. Sidorova N.I. Untapped reserves of tax credits. *Finansy i kredit = Finance and credit*, 2014, vol. 20, iss. 36, pp. 53–60. (In Russ.).

2. Zhuravleva O.O. Legal regime of tax benefits. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2021, vol. 25, no. 1, pp. 127–142. DOI: 10.12737/jrl.2021.011. (In Russ.).

3. Yalbulganov A.A. “Green” function of tax law. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2023, no. 7 (107), pp. 116–129. DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.116-129. (In Russ.).

4. Zvereva T.V. Tax regulation of the IT industry in the Russian Federation. *Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii = Property Relations in the Russian Federation*, 2022, no. 3 (246), pp. 100–108. DOI: 10.24412/2072-4098-2022-3246-100-108. (In Russ.).

5. Yakusheva E. Modern tax incentives for high-tech companies: features and prospects. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Juridical Journal*, 2023, no. 2, pp. 143–152. (In Russ.).

6. Shipika L.V. Problematic issues that arise in connection with the application of benefits for IT companies in 2022. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika = Law and state: theory and practice*, 2022, no. 12 (216), pp. 131–133. DOI: 10.47643/1815-1337_2022_12_131. (In Russ.).

7. Nikonova M.V. New bebefits for IT – new issues. *Nalogoved*, 2021, no. 7, pp. 73–82. (In Russ.).

8. Grant S.K., Kopina A.A. Tax incentives to the development of domestic software. *Nalogi = Taxes*, 2022, no. 4, pp. 29–34. (In Russ.).

9. Boltinova O.V., Sorokin A.A. Current problems of applying tax incentives for organizations in the IT industry. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2024, no. 7, pp. 120–128. DOI: 10.17803/2311-5998.2024.119.7.120-128. (In Russ.).

10. Artemov N.M., Ponomareva K.A. Elements of progressive personal income taxation in the context of the principle of forward and backward links. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 68–79. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).68-79.

11. Ponomareva K.A. Business splitting: compliance with the principle of tax certainty in law enforcement practice. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 2, pp. 41–48. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).41-48.

12. Sinenko O.A., Mitrofanov T.P. Identification of Signs of “Business Fragmentation” in Russian Far Eastern Territories with Special Economic Status. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2021, vol. 13, no. 3, pp. 88–103. DOI: 10.31107/2075-1990-2021-3-88-103. (In Russ.).

13. Demin A.V., Molina A.Yu. Unjustified tax benefit: from the judicial doctrine to the anti-avoidance rule. *Yuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta = Juridical Journal of Samara University*, 2022, vol. 8, no. 4, pp. 37–45. DOI: 10.18287/2542-047X-2022-8-4-37-45. (In Russ.).

14. Eriashvili N.D., Grigor'yev A.I. Tax liability 2021: legislation is improving – problems remain. *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti = Bulletin of Economic Security*, 2021, no. 4, pp. 91–96. DOI: 10.24412/2414-3995-2021-4-91-96. (In Russ.).

15. Demin A.V. *Principle of tax certainty*, Monograph. Moscow, Statut Publ., 2015. 368 p. (In Russ.).

16. Mardasova M.E. Features interpretation of the legislation on taxes and fees in favor of the taxpayer in the practice of law enforcement. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika = Law and state: theory and practice*, 2019, no. 12 (180), pp. 149–151. (In Russ.).

17. Tsendeliani I.A., Popkova Zh.G., Vasilyeva E.G. Tax reconstruction as a part of the modern legal reality. *Finansovoe pravo = Financial law*, 2023, no. 7, pp. 14–22. (In Russ.).

18. Vikulov K.E. Essential theory abuse of law for tax practitioners. *Nalogi = Taxes*, 2021, pp. 3–12. (In Russ.).

19. Gorbachev A.N. The concept of “agricultural producer” in the legislation and judicial practice. *Vestnik Bryanskogo gosudarstvennogo universiteta = Bryansk State University Herald*, 2018, no. 3 (37), pp. 215–223. (In Russ.).
20. Khabdaev A.M. Tax relief as a financial and legal category: problems of defining the essence. *Sibirskii yuridicheskii vestnik = Siberian Law Herald*, 2023, no. 3 (102), pp. 31–36. (In Russ.).
21. Panskov V.G. Tax Benefits: Theory and Practice. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics. Taxes & Law*, 2016, no. 1, pp. 119–125. (In Russ.).
22. Ribakov O.Y., Smirnov D.A. System and classification of the principles of the tax right. *Yuridicheskie issledovaniya = Legal research*, 2013, no. 1, pp. 73–81. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Пономарева Карина Александровна – доктор юридических наук, доцент, ¹профессор кафедры публичного права, ²профессор кафедры государственного и муниципального права
¹ Государственный академический университет гуманитарных наук
² Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
¹ 119049, Россия, г. Москва, Мароновский пер., 26
² 644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: karinaponomareva@gmail.com
ORCID: 0000-0002-2951-3067
ResearcherID: N-7562-2016

Голованёв Михаил Александрович – аспирант кафедры публичного права
Государственный академический университет гуманитарных наук
119049, Россия, г. Москва, Мароновский пер., 26
E-mail: golovanev.m.a@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-9011-0881

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Пономарева К.А. Правовая определенность как условие применения норм о налоговых льготах (на примере IT-отрасли) / К.А. Пономарева, М.А. Голованёв // *Правоприменение*. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 24–33. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).24-33.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Karina A. Ponomareva – Doctor of Law, Associate Professor; ¹Professor, Department of Public Law; ²Professor, Department of State and Municipal Law
¹ State Academic University for the Humanities
² Dostoevsky Omsk State University
¹ 26, Maronovskii per., Moscow, 119049, Russia
² 55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
Email: karinaponomareva@gmail.com
ORCID: 0000-0002-2951-3067
ResearcherID: N-7562-2016

Mikhail A. Golovanev – Postgraduate Student, Department of Public Law
State Academic University for the Humanities
26, Maronovskii per., Moscow, 119049, Russia
Email: golovanev.m.a@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-9011-0881

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Ponomareva K.A., Golovanev M.A. Legal certainty as a condition for the application of regulations on tax benefits (using the example of the IT industry). *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 24–33. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).24-33. (In Russ.).

УПРАВЛЕНИЕ НАЛОГОВЫМИ РИСКАМИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЛОГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА*

К.В. Маслов^{1,2}

¹ Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, г. Москва, Россия

² Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

15 сентября 2024 г.

Дата принятия в печать –

10 января 2025 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2025 г.

Обосновывается взаимосвязь систем управления налоговыми рисками государства при осуществлении налогового, таможенного, валютного и иных видов публичного контроля, влияющих на обеспечение налоговой безопасности государства. Делается вывод о необходимости единообразно зафиксировать в нормативных актах, регулирующих основания и процедуры такого публичного контроля, базовые принципы управления рисками и иными угрозами налоговой безопасности государства.

Ключевые слова

Налоговый риск, риск-ориентированный подход, налоговая безопасность, налоговый контроль, управление рисками

TAX RISK MANAGEMENT IN THE PUBLIC CONTROL IN ORDER TO ENSURE THE TAX SECURITY OF THE STATE**

Kirill V. Maslov^{1,2}

¹ Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow, Russia

² Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2024 September 15

Accepted –

2025 January 10

Available online –

2025 March 20

The subject. The norms of Russian legislation governing risk management systems in the implementation of various types of public control.

The purpose of the study is to confirm or refute the hypothesis that different types of public controls affect the tax security of the state, and tax risk management systems should be coordinated in their implementation.

Methodology. The author uses methods of system analysis of scientific papers devoted to the various types of public control. Formal logical and legal interpretation of Russian regulatory legal acts is used also.

Keywords

Tax risk, risk-based approach, tax security, tax control, risk management

The main results. The impact of tax, customs, currency control, AML/CFT control and other types of public control on ensuring the tax security of the state is substantiated. The interrelation of the existing tax risk management systems of the state in Russia in the implementation of these types of control is revealed.

Conclusions. It is necessary to uniformly fix the basic principles of risk management in the regulations governing the grounds and procedures for such public control, ensuring tax security of the state. These principles include: the obligation to identify, assess, and systematize risks and other threats, describe indicators, categorize management objects accordingly, and correlate adopted regulatory and individual legal acts with the goals of preventing the occurrence and/or minimizing of the harmful effects of a particular risk or threat.

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-78-10160, <https://rscf.ru/project/23-78-10160>.

** The research was funded by the Russian Science Foundation, project No. 23-78-10160, <https://rscf.ru/project/23-78-10160>.

1. Введение

Потенциальные риски непоступления достаточных налоговых поступлений заложены в самой природе налогообложения как принудительного изъятия собственности, которое диалектически влечет противодействие со стороны обязанных лиц [1]. На осуществление фискальной функции налоговой системы оказывают влияние и современные вызовы, обусловленные тенденциями как дезинтеграции (например, практика экономических санкций со стороны недружественных государств, что наиболее актуально в настоящее время), так и, напротив, предопределенные интеграцией (размывание налоговой базы вследствие деятельности транснациональных компаний) [2, с. 3–4; 3]. Потому в современных условиях вопросы противодействия рискам и угрозам реализации фискальной функции налоговой системы (т. е. обеспечения налоговой безопасности государства) приобретают особую актуальность.

Системы управления рисками (иначе именуемые риск-ориентированным подходом) широко применяются в налоговом контроле, особенно в последние годы, но практически при полном отсутствии нормативной основы. На обеспечение налоговой безопасности государства опосредованное влияние оказывают и иные виды публичного контроля (например, контроль применения контрольно-кассовой техники, валютный контроль, лицензионный контроль, к примеру за производством алкогольной продукции). Управление рисками при их осуществлении регулируется различными правовыми актами. При этом в законодательстве вовсе отсутствуют правила учета рисков и иных угроз безопасности в процессе правотворчества и при реализации иных функций управления, помимо контрольной.

Приведенные противоречия обусловлены недостаточной проработкой указанной проблематики в правовой науке.

В рамках настоящей статьи предпринята попытка обосновать взаимосвязь существующих в России систем управления налоговыми рисками государства при осуществлении различных видов публичного контроля, влияющих на обеспечение налоговой безопасности государства.

2. Значение управления налоговыми рисками в обеспечении налоговой безопасности государства

Налоговые риски государства – это такие угрозы налоговой безопасности, которые выражаются в действиях участников налоговых отношений, связанных с неверной оценкой объективной ситуации, и способны с той или иной измеримой степенью вероятности привести к недополучению запланированных в бюджетной системе страны налоговых доходов.

Налоговые риски государства являются разновидностью угроз налоговой безопасности [4, с. 194], потому управление такими рисками является ключевым направлением ее обеспечения.

Налоговые риски государства могут быть классифицированы по различным основаниям.

Учитывая элементы публичного управления, деятельность которых порождает налоговые риски, они подразделяются на внешние (источником которых выступают лица, не являющиеся субъектами публичного управления, например явные нарушения частными субъектами налогового законодательства, законодательства о бухгалтерском учете, о несостоятельности (банкротстве), как и злоупотребление правами посредством использования пробелов в правовом регулировании, а также совершения мнимых и притворных сделок) и внутренние (исходящие от органов публичной власти, их должностных лиц и иных субъектов публичного управления, как то: нечеткая регламентация полномочий органов налогового администрирования, недостаточная координация между ними, например чрезмерное увеличение налогового бремени, коррупция должностных лиц в процессе налогового администрирования, его неэффективность, халатность при доначислении и особенно взыскании налогов [5, с. 13], применение не адекватных нарушению мер ответственности).

В зависимости от объекта выделяют налоговые риски в разрезе отдельных налогов, отраслей хозяйствования (либо групп налогоплательщиков) и, наконец, применительно к деятельности конкретных налогоплательщиков [6].

По количеству отраслей экономики, на функционирование которых они оказывают влияние, налоговые риски делятся на отраслевые, межотраслевые, общепотраслевые¹.

¹ Аналогичная классификация применительно к рискам, выражающимся в нарушениях налогового законодательства, используется в практике налоговой службы, см.: Риск-анализ как инструмент отбора налогоплательщиков для включения в план выездной налоговой проверки. Пре-

зентация // Федеральная налоговая служба: офиц. сайт. URL: https://www.nalog.gov.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/mri/5/web_mikn5_03122020.ppt (дата обращения: 28.05.2024).

Управление налоговыми рисками – это публичная управленческая деятельность по идентификации, анализу и оценке степени риска и его допустимости; распределению объектов управления (как отраслей хозяйства, так и конкретных налогоплательщиков) по уровням риска; разработке и осуществлению мер по предупреждению, минимизации и страхованию риска, ликвидации последствий их реализации при реализации всего спектра управленческих функций. Управление налоговыми рисками осуществляется в различных формах управления: правовых, включая правотворческую и правореализационную, а также в неправовых. Эффективной эта деятельность может быть только при условии ее системности и скоординированности. Ученые-экономисты обоснованно подчеркивают необходимость проведения комплексной диагностики налоговой безопасности [7, с. 40].

Система управления рисками и иными угрозами налоговой безопасности (такое наименование представляется более точным, чем широко используемый абстрактный «риск-ориентированный подход») предполагает анализ каждого планируемого и реализованного управленческого решения, связанного с налогообложением, на предмет противодействия конкретному риску налоговой безопасности и возможности причинения вреда иным охраняемым интересам.

Цели противодействия налоговым рискам и иным угрозам налоговой безопасности государства должны фиксироваться не только в документах стратегического планирования, но и непременно конкретизироваться в актах о полномочиях конкретных субъектов обеспечения налоговой безопасности государства², а также обуславливать их практическую управленческую деятельность. Управление рисками и иными угрозами как универсальный принцип обеспечения налоговой безопасности государства должно охватывать все элементы не только контрольно-надзорной деятельности в налоговой сфере

(начиная с планирования и назначения мероприятий контроля и заканчивая реализацией принимаемых по результатам контроля правоприменительных актов), но и публичной управленческой деятельности в налоговой и связанных с ней сферах в целом. Недаром широкое внедрение риск-ориентированного подхода определено в качестве одной из основных задач обеспечения экономической безопасности в одноименной Стратегии³ и оценивается как эффективное направление управления финансами экспертами Международного валютного фонда с учетом опыта многих государств [9].

3. Управление налоговыми рисками в процессе налогового контроля

Налоговые органы выступают основными субъектами системы обеспечения налоговой безопасности государства, так как они администрируют наибольший объем налоговых доходов бюджетов. На обеспечение налоговой безопасности (в качестве основной либо дополнительной цели) направлены различные функции ФНС России и ее территориальных органов: взыскание и возврат налогов, налоговый контроль, привлечение к налоговой ответственности, разрешение налоговых споров, контроль за применением контрольно-кассовой техники, управление системой государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отчасти валютный контроль, лицензирование деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах или тотализаторах, управление системой маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками и национальной системой прослеживаемости товаров. При этом ни в Налоговом кодексе (далее – НК) РФ, ни в Законе РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации», ни в положении о ФНС России⁴ полномочия налоговой службы не описываются в контексте защиты от угроз. Термины «угрозы» и «налоговые риски» в указанных нормативных актах не употребляются в принципе⁵. Анализ

² Об этом применительно к экономической безопасности см.: [8, с. 181].

³ См. пп. 11 п. 16 Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. (утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208). Здесь и далее доступ к нормативным актам осуществлен из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506.

⁵ В НК РФ термин «риски» в интересующем нас контексте употребляется только при описании задач системы внутреннего контроля организации, в отношении которой проводится налоговый мониторинг (выявление, оценка, минимизация и (или) устранение рисков неправильного исчисления (удержания), неполной и (или) несвоевременной уплаты (перечисления) налогов, сборов, страховых взносов организации – п. 7 ст. 105.26 НК РФ) и при характеристике организаций финансового рынка, освобождаемых от обязанностей в связи автоматическим обменом

компетенционных норм показывает, что полномочия по анализу налоговых рисков отрывочно упоминаются в положениях об отдельных структурных подразделениях центрального аппарата ФНС России⁶.

Анализ содержания приведенных законодательных актов свидетельствует о необходимости их концептуальной доработки с целью четкого закрепления основных методологических и при этом юридически обязательных положений, касающихся рисков и иных угроз налоговой безопасности, на минимизацию которых должна быть направлена управленческая деятельность налоговых органов, а также индикаторов ее эффективности.

В настоящее время управление налоговыми рисками в налоговых отношениях в целях обеспечения налоговой безопасности широко распространено в практике деятельности налоговых органов при «бессистемности норм, распределенных во множестве актов» [10, с. 56] (причем подзаконных, принимаемых в основной своей массе для служебного пользования), и почти полной недоступности таких норм для учета налогоплательщиками. Ключевым из находящихся в открытом доступе является Приказ ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333@ «Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок». Помимо него, существует еще лишь несколько ведомственных приказов, регулирующих управление налоговыми рисками⁷. Причем если в актах ФНС России, направленных на упорядочение форм и методов минимизации рисков и иных угроз безопасности, проистекающих из действий самих налоговых органов, подробно

описаны цели, принципы, средства управления соответствующими рисками, то иные акты такого детального регулирования не содержат.

В нормативных актах ФНС России налоговые риски определены исключительно применительно к микроуровню – финансово-хозяйственной деятельности конкретных налогоплательщиков – под наименованием «критерии оценки рисков». В вышеуказанной Концепции определены двенадцать общедоступных критериев самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, которые, как декларируется, позволяют оценить вероятность проведения выездной налоговой проверки⁸. Указанные критерии приведены в максимально обобщенном виде (например, значительное отклонение налоговой нагрузки или рентабельности налогоплательщика от среднеотраслевого уровня).

Фактически в документах «для служебного пользования» описано гораздо больше налоговых рисков (критериев, свидетельствующих о возможной неуплате того или иного налога). Всего в 2023 г. налоговой службой использовалось 87 таких критериев [11, с. 27–29]. Их наличие в деятельности налогоплательщиков выступает основанием для автоматизированного ранжирования последних (формирования их риск-рейтинга) с применением программного обеспечения «ППА-Отбор» АИС «Налог-3». Согласно Концепции планирования выездных налоговых проверок, утвержденной приказом ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333@, основой отбора объектов таких проверок выступает качественный и всесторонний анализ всей информации, имеющейся

финансовой информацией (п. 3 ст. 142.2 НК РФ), а термин «угроза» – только при закреплении основания для отсрочки (рассрочки) уплаты налога: угроза возникновения признаков несостоятельности (банкротства) заинтересованного лица в случае одновременной уплаты им налога (пп. 3 п. 2 ст. 64 НК РФ).

⁶ См., напр., приказы ФНС России от 15 июля 2022 г. № ЕД-7-22/650@ «Об утверждении Положения об Управлении по крупнейшим налогоплательщикам Федеральной налоговой службы», от 6 ноября 2018 г. № ММВ-7-20/621@ «Об утверждении Положения об Управлении оперативного контроля Федеральной налоговой службы», от 28 ноября 2017 г. № ММВ-7-13/987@ «Об утверждении Положения об Управлении трансфертного ценообразования Федеральной налоговой службы».

⁷ См. приказы ФНС России от 20 марта 2017 г. № ММВ-7-16/225@ «Об утверждении Основных положений об управлении рисками в деятельности ФНС России», от 12 марта 2018 г. № ММВ-7-16/140@ «Об утверждении Порядка ведения документа по учету информации о рисках в

деятельности ФНС России» (документ опубликован не был), от 14 марта 2016 г. № ММВ-7-16/132@ «Об утверждении Основных положений об осуществлении внутреннего контроля деятельности по технологическим процессам ФНС России», от 25 мая 2021 г. № ЕД-7-23/518@ «Об утверждении Требований к организации системы внутреннего контроля, а также форм и форматов документов, представляемых организациями при раскрытии информации о системе внутреннего контроля», от 21 апреля 2021 г. № ЕД-7-15/389@ «Об утверждении Порядка ведения информационного ресурса “Реестр рисков контрольно-надзорной деятельности”», от 15 января 2015 г. № ММВ-7-12/6@ «Об утверждении Перечня технологических процессов ФНС России и их владельцев, а также порядка ведения Перечня технологических процессов ФНС России и Регламента разработки паспортов функций и ведения реестра паспортов функций».

⁸ См. раздел 4 Концепции системы планирования выездных налоговых проверок (утв. Приказом ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333@).

в распоряжении налоговых органов (в том числе полученной из внешних источников), с целью определения с ее помощью «зон риска» совершения налоговых правонарушений. Ответственность должностных лиц налоговых органов за организацию и осуществление мероприятий по управлению рисками рассматривается как принцип деятельности налоговых органов в нормативных актах ФНС России⁹.

Оценка рисков фактически используется налоговыми органами не только при отборе налогоплательщиков для включения в план выездных налоговых проверок в соответствии с упомянутой Концепцией, но и при определении объема проверки (комплексная или тематическая)¹⁰, продолжительности камеральной налоговой декларации, в которой заявлено право на возмещение суммы НДС из бюджета, а также налоговой декларации по акцизам¹¹. Фактически назначению абсолютного большинства выездных налоговых проверок предшествует официальная встреча с налогоплательщиком, на которой ему предлагается добровольно уточнить свои налоговые обязательства, риски неисполнения которых были выявлены. Причем такая практика получила распространение не только в России, но и в иных странах [12, р. 51]. Риск-ориентированный подход фактически используется и при истребовании документов (в частности, в рамках камеральной налоговой проверки декларации по НДС, в которой отражены операции, не подлежащие (освобождаемые от налогообложения) налогообложению НДС)¹².

4. Управление налоговыми рисками в процессе таможенного контроля

Федеральная таможенная служба и ее территориальные органы, наряду с налоговыми органами, непосредственно обеспечивают налоговую безопасность государства, причем посредством не только правоохраны (как указывают отдельные авторы [13, с. 24]), но и «позитивного» публичного управления.

⁹ См. п. 3.1.3 Основных положений об управлении рисками в деятельности ФНС России (утв. приказом ФНС России от 20 марта 2017 г. № ММВ-7-16/225@).

¹⁰ См. письма ФНС России от 12 февраля 2018 г. № ЕД-5-2/307дсп@ «О направлении Рекомендаций по планированию и подготовке выездных налоговых проверок», от 25 января 2022 г. № СД-5-2/54ДСП@. См. также: Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ организации и осуществления выездных налоговых проверок, взыскания доначисленных сумм в 2019-2021 годах и истекшем периоде 2022 года» // Счетная палата РФ: офиц. сайт. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/002/fw72>

«...Таможенные органы изначально в силу специфической природы и структуры таможенного дела являются органами, направленными на обеспечение экономической безопасности» [14, с. 8]. Федеральная таможенная служба и ее территориальные органы обеспечивают налоговую безопасность государства в пределах своей компетенции – путем противодействия угрозам сбору налога на добавленную стоимость и акцизов при ввозе товаров на территорию России из-за пределов Евразийского экономического союза.

В Таможенном кодексе Евразийского экономического союза закрепляется общая методология системы управления рисками (определения основных понятий, описание стадий процесса управления рисками, основных целей, формулировка собственно обязанности применять систему при выборе объектов, форм таможенного контроля и мер, обеспечивающих его проведение) и приводятся бланкетные нормы о применении таможенными органами системы управления рисками в соответствии с национальным законодательством. В юридической литературе высказываются обоснованные предложения об унификации подходов по управлению рисками, применяемых таможенными органами государств – участников Союзного государства России и Беларуси [15].

Закон о таможенном регулировании¹³ содержит столь же лаконичную главу о системе управления рисками. В нем в общем виде закреплены обязанности таможенных органов: оценивать риски, для чего формировать и актуализировать профили рисков (т. е. описывать риск и условия его возникновения, определять индикатор риска и меры по его минимизации), категорировать лиц, осуществляющих таможенные операции, по уровню риска; применять меры по их минимизации и учету результатов этой деятельности.

p873qb0b0nhuywr4g0s9g0eqzh6.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

¹¹ Письма ФНС России от 6 октября 2020 г. № ЕД-20-15/129 «О проведении камеральных проверок налоговых деклараций по НДС», от 27 июля 2018 г. № ММВ-20-15/85@ «О сокращении сроков камеральной проверки».

¹² Письмо ФНС России от 12 ноября 2020 г. № ЕА-4-15/18589 «О направлении формата реестра документов по льготе по НДС».

¹³ Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Основной массив правил применения таможенными органами системы управления рисками содержится в подзаконных актах [16]. При этом в п. 5.57–5.61 положения о Федеральной таможенной службе прямо отражены ее полномочия по применению системы управления рисками, включая разработку и поддержание в актуальном состоянии методик анализа рисков, применение мер по их минимизации, определение мер, применяемых на основании оценки рисков, категорирование лиц, совершающих таможенные операции, по уровню риска¹⁴. Отсутствие аналогичных положений в базовых нормативных актах, регламентирующих деятельность налоговых органов, следует признать упущением.

5. Управление налоговыми рисками посредством противодействия легализации доходов, полученных преступным путем

Легализация доходов, полученных преступным путем, тесно взаимосвязана с искусственным занижением налоговой базы по личным и косвенным налогам, страховым взносам во внебюджетные фонды. Анализ состава ключевых угроз отмыывания доходов, выделяемых Росфинмониторингом, позволяет выделить в их числе прямые угрозы налоговой безопасности государства. Это незаконное возмещение НДС, деятельность «теневых площадок» для вывода денежных средств в наличный оборот и за пределы России в целях уклонения от уплаты налогов, само по себе уклонение от уплаты налогов¹⁵. В литературе отмечается общность целей (интегрированность) налогового, антиотмыывочного и антикоррупционного контроля [17, с. 75], а также излишняя контролируемость транзакций с использованием национальных валют в силу пересечения мероприятий различных видов публичного контроля в отношении таких транзакций [18, с. 5].

Потому противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, выступает элементом обеспечения налоговой безопасности государства. Управление рисками в процессе такой деятельности должно основываться на общих с налоговым контролем принципах.

Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» предусматривает полномо-

чия Росфинмониторинга и иных органов (Банк России, Федеральное казначейство, ФНС России, Гохран России, Роскомнадзор), а также публичные полномочия частных организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом (в первую очередь, банков), по противодействию занижению налоговой базы при совершении транзакций («подозрительных операций»), не имеющих разумной деловой цели, в том числе с использованием зарубежных юрисдикций. Такие полномочия, не будучи отнесенными к налоговому администрированию в строгом смысле, в существенной мере минимизируют угрозы налоговой безопасности страны.

Данный закон описывает общую методологию противодействия угрозам, используя термины «национальная оценка рисков», «риск-ориентированный подход». В части национальной оценки рисков он обязывает Росфинмониторинг во взаимодействии с иными субъектами публичного управления выявлять и (или) предотвращать риски совершения ограничиваемых операций (сделок) и разрабатывать меры по минимизации таких рисков (ст. 3). Организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, закон уполномочивает проводить контроль за операциями клиентов на основе присвоения каждому из них уровня (степени) риска, влияющего на объем и характер применяемых в отношении клиента контрольных мероприятий и принудительных мер. Риск-ориентированный подход применяется и в отношении самих организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, чья деятельность также должна категорироваться по уровням риска несоблюдения требований данного закона (ст. 9.1). Детально методологию противодействия угрозам указанный закон не описывает, делегируя это на подзаконный уровень регулирования.

На этом уровне Банк России обеспечивает налоговую безопасность государства посредством выявления при осуществлении банковского надзора признаков содействия в уклонении от уплаты налогов либо недостаточного контроля за операциями клиентов, влекущими неуплату налогов, со стороны кредитной организации, а также путем учета рисков нарушения клиентами кредитных организаций Фе-

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 23 апреля 2021 г. № 636.

¹⁵ См.: Национальная оценка рисков легализации (отмыывания) преступных доходов 2021–2022 гг. Публичный доклад

// Росфинмониторинг: офиц. сайт. URL: https://fedsfm.ru/content/files/отчеты_нор/нор-од-2022-5.pdf (дата обращения: 16.06.2024).

дерального закона от 7 августа 2003 г. № 115-ФЗ и автоматического информирования о таких лицах (платформа «Знай своего клиента»)¹⁶. Так, в числе критериев отнесения Банком России юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к группам риска совершения подозрительных операций посредством указанной платформы выделены:

– объем и структура уплаченных в бюджет Российской Федерации и (или) государственные внебюджетные фонды налогов, сборов и иных обязательных платежей;

– значение налоговой нагрузки;

– соотношение объема денежных средств, поступивших на банковские счета с учетом налога на добавленную стоимость, и денежных средств, списанных с банковских счетов без учета налога на добавленную стоимость.

6. Управление налоговыми рисками посредством иного публичного контроля

Противодействие косвенным угрозам налоговой безопасности государства осуществляется путем упорядочения иного финансового контроля и другой проверочной деятельности, которые опосредованно влияют на поступление налоговых доходов в бюджеты и связанные с этим законные интересы налогоплательщиков и иных участников отношений, содействующих налогообложению. В базовом Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», применяемом, в частности, к влияющим на налоговую безопасность государства контролю за применением контрольно-кассовой техники, лицензионному контролю, контролю в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, муниципальному земельному контролю, методологические основы противодействия угрозам описаны с использованием категории «управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям». Закон обязывает оценивать такие риски, присваивать объектам контроля категорию риска по степени тяжести причинения вреда и вероятности такого причинения (всего категорий может быть от трех до шести), определять виды и периодичность контрольных мероприятий сообразно уровню риска.

¹⁶ Решение Совета директоров Банка России от 24 июня 2022 г. «О критериях отнесения Банком России юридических лиц (за исключением кредитных организаций, государственных органов и органов местного самоуправле-

Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» основывает на «управлении рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» исключительно внешний контроль деятельности аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям.

Федеральные законы от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», законы, описывающие полномочия управляющих компаний территорий с преференциальными налоговыми режимами по проверке их резидентов, категории «риск» или «угроза» в интересующем нас значении применительно к противодействию нарушениям не используют вовсе.

7. Заключение

На обеспечение налоговой безопасности государства существенное влияние оказывает не только налоговый контроль, но и иные виды публичного контроля, чей перечень достаточно широк. Такой контроль осуществляется различными органами исполнительной власти, а также иными субъектами, включая наделенных публичными полномочиями частных лиц.

Учитывая общность (применительно к противодействию налоговым рискам) целей нормативных актов, регулирующих основания и процедуры такого публичного контроля, необходимо единообразно зафиксировать в них базовые принципы управления рисками и иными угрозами налоговой безопасности государства, возникающими в соответствующих сферах: обязательность выявления, оценки, систематизации рисков и иных угроз, описания индикаторов, категорирования в зависимости от этого объектов управления и соотнесения принимаемых нормативных и индивидуальных правовых актов управления с целями профилактики возникновения, предотвращения реализации и (или) минимизации вредоносных последствий конкретной угрозы. Это должно быть сделано в законах о налоговых и таможенных органах (применительно к внутриорганизационным отношениям), в НК РФ, законах об иных связанных видах финансового и публичного контроля в целом

(индивидуальных предпринимателей), зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации, к группам риска совершения подозрительных операций».

(применительно к упорядочению внешнего управленческого воздействия на частных субъектов и внешнего финансового контроля за администраторами налоговых доходов). В настоящее время о таком единстве речи не идет, поскольку основы выяв-

ления рисков и иных угроз, корректировки с учетом этого средств и форм публичного контроля в правовых актах разной отраслевой принадлежности не взаимосвязаны или вовсе не предусмотрены.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Саттарова Н. А. Некоторые вопросы полномочий налоговых органов по осуществлению налогово-правового принуждения / Н. А. Саттарова // Финансовое право. – 2005. – № 9. – С. 27–30.
2. Пономарева К. А. Правовой режим налогообложения прибыли юридических лиц и доходов физических лиц в Российской Федерации и Европейском Союзе: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / К. А. Пономарева. – М., 2020. – 42 с.
3. Ponomareva K. Digital Transformation Challenges to the Tax Security of the State in Russia and Other BRICS Countries / K. Ponomareva // BRICS Law Journal. – 2023. – Vol. 10, No. 4. – P. 142–161. – DOI: 10.21684/2412-2343-2023-10-4-142-161.
4. Маслов К. В. Угрозы налоговой безопасности государства: правовое измерение / К. В. Маслов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2022. – Вып. 56. – С. 187–207. – DOI: 10.17072/1995-4190-2022-56-187-207.
5. Мамчур М. С. Налоговый инструментариум обеспечения экономической безопасности в России : автореф. дис. ... канд. экон. наук / М. С. Мамчур. – СПб., 2010. – 21 с.
6. Modernizing China: Investing in Soft Infrastructure / ed. by W. R. Lam, M. Rodlauer, A. Schipke. – Washington, DC : International Monetary Fund, 2017. – xvi, 372 p.
7. Тимофеева И. Ю. Налоговая безопасность государства, бизнеса и общества: концепция и методология : автореф. дис. ... д-ра экон. наук / И. Ю. Тимофеева. – М., 2011. – 54 с.
8. Латыпов В. Ф. Экономическая безопасность Российской Федерации как фактическая основа национальной безопасности / В. Ф. Латыпов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2012. – № 1 (53). – С. 177–183.
9. Pillar III: Fiscal Risk Analysis and Management // Fiscal Transparency Handbook. – Washington, DC : International Monetary Fund, 2018. – P. 53–94.
10. Тасалов К. А. Правовые проблемы российской концепции риск-ориентированного подхода в налоговой сфере / К. А. Тасалов // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 4. – С. 55–61. – DOI: 10.17803/1994-1471.2019.101.4.055-061.
11. Батуркин А. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ организации и осуществления выездных налоговых проверок, взыскания доначисленных сумм в 2019–2021 годах и истекшем периоде 2022 года» / А. Батуркин // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2023. – № 2 (303) : Налоговые проверки. – С. 6–46.
12. Martini M. H. A Review of China Approach to Cooperative Compliance in Light of the International Tax Practice and the OECD Framework / M. H. Martini // Journal of Chinese Tax and Policy. – 2022. – Vol. 12, No. 1. – P. 45–66.
13. Халиуллин Р. Г. Структурно-функциональный анализ экономической безопасности России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р. Г. Халиуллин. – Н. Новгород, 2008. – 26 с.
14. Блохин В. В. Правовое регулирование деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Блохин. – М., 2004. – 28 с.
15. Греков И. В. Унификация правовых основ таможенного контроля, применяемого в Российской Федерации и Республике Беларусь, на уровне Союзного государства / И. В. Греков // Таможенное дело. – 2023. – № 2. – С. 31–32.
16. Бондарь Е. Г. Система управления рисками как инструмент таможенного протекционизма в условиях изменения экономической политики России / Е. Г. Бондарь, Т. В. Колесникова // Вестник Евразийской науки. – 2023. – Т. 15, № 6. – DOI: 10.15862/02ECVN623.

17. Криворучко С. В. Тенденции международной практики контроля за оборотом цифровых активов в контексте политики ПОД/ФТ и антикоррупционной политики / С. В. Криворучко, В. Е. Понаморенко // *Банковское право*. – 2023. – № 1. – С. 68–76.

18. Кучеров И. И. Отдельные вопросы финансово-правового регулирования цифровой экономики: цифровая валюта / И. И. Кучеров // *Финансовое право*. – 2021. – № 4. – С. 3–8.

REFERENCES

1. Sattarova N.A. Some issues of the powers of tax authorities to implement tax and legal. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2005, no. 9, pp. 27–30. (In Russ.).

2. Ponomareva K.A. *The legal regime of taxation of profits of legal entities and income of individuals in the Russian Federation and the European Union: a comparative legal study*, Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2020. 42 p. (In Russ.).

3. Ponomareva K. Digital Transformation Challenges to the Tax Security of the State in Russia and Other BRICS Countries. *BRICS Law Journal*, 2023, vol. 10, no. 4, pp. 142–161. DOI: 10.21684/2412-2343-2023-10-4-142-161.

4. Maslov K.V. Threats to national tax security: legal dimension. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2022, iss. 56, pp. 187–207. DOI: 10.17072/1995-4190-2022-56-187-207. (In Russ.).

5. Mamchur M.S. *Tax tools for ensuring economic security in Russia*, Cand. Diss. Thesis. St. Petersburg, 2010. 21 p. (In Russ.).

6. Lam W.R., Rodlauer M., Schipke A. (eds.). *Modernizing China: Investing in Soft Infrastructure*. Washington, DC, International Monetary Fund Publ., 2017. xvi + 372 p.

7. Timofeeva I.Yu. *Tax security of the state, business and society: concept and methodology*, Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2011. 54 p. (In Russ.).

8. Latypov V.F. Economic safety of the Russian Federation as an actual basis of national safety. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii = Vestnik of the Saint-Petersburg university of the MIA of Russia*, 2012, no. 1, pp. 177–183. (In Russ.).

9. Pillar III: Fiscal Risk Analysis and Management, in: *Fiscal Transparency Handbook*, Washington, DC, International Monetary Fund Publ., 2018, pp. 53–94.

10. Tasalov K.A. Legal problems of the Russian concept of risk-oriented approach in the area of taxation. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2019, no. 4, pp. 55–61. DOI: 10.17803/1994-1471.2019.101.4.055-061. (In Russ.).

11. Baturkin A. Report on the results of the expert-analytical event "Analysis of the organization and implementation of on-site tax audits, collection of additional amounts in 2019-2021 and the expired period of 2022". *Byulleten' Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii*, 2023, no. 2 (303): Tax audits, pp. 6–46. (In Russ.).

12. Martini M.H. A Review of China Approach to Cooperative Compliance in Light of the International Tax Practice and the OECD Framework. *Journal of Chinese Tax and Policy*, 2022, vol. 12, no. 1, pp. 45–66.

13. Khaliullin R.G. *Structural and Functional Analysis of Russia's Economic Security*, Cand. Diss. Thesis. Nizhny Novgorod, 2008. 26 p. (In Russ.).

14. Blokhin V.V. *Legal regulation of the activities of customs authorities to ensure the economic security of the Russian Federation*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2004. 28 p. (In Russ.).

15. Grekov I.V. Unification of legal fundamentals of customs control applicable in the Russian Federation and the Republic of Belarus on the Union State level. *Tamozhennoe delo = Customs affairs*, 2023, no. 2, pp. 31–32. (In Russ.).

16. Bondar E.G., Kolesnikova T.V. Risk management system as a tool of customs protectionism in the context of changing economic policy of Russia. *Vestnik Evraziiskoi nauki = The Eurasian Scientific Journal*, 2023, vol. 15, no. 6. DOI: 10.15862/02ECVN623. (In Russ.).

17. Krivoruchko S.V., Ponomorenko V.E. Tendencies of the international practice of control over circulation of digital assets within the framework of the AML/CTF policy and the anti-corruption policy. *Bankovskoe pravo = Banking Law*, 2023, no. 1, pp. 68–76. (In Russ.).

18. Kuchеров I.I. Some issues of the financial legal regulation of the digital economy: digital currency. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2021, no. 4, pp. 3–8. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Маслов Кирилл Владиславович – доктор юридических наук, доцент, ¹эксперт Центра налоговой политики, ²профессор кафедры государственного и муниципального права

¹ *Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации*

² *Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*

¹ 127006, Россия, г. Москва, Настасьинский пер., 3/2

² 644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а

E-mail: mas_law@mail.ru

ORCID: 0000-0001-8384-277X

ResearcherID: M-6609-2016

SPIN-код РИНЦ: 5325-9716; AuthorID: 678481

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Маслов К.В. Управление налоговыми рисками при осуществлении публичного контроля в целях обеспечения налоговой безопасности государства / К.В. Маслов // *Правоприменение*. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 34–43. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).34-43.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Kirill V. Maslov – Doctor of Law, Associate Professor; ¹Expert, Center of Tax Policy; ²Professor, Department of State and Municipal Law

¹ *Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation*

² *Dostoevsky Omsk State University*

¹ 3/2, Nastas'inskii per., Moscow, 127006, Russia

² 55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia

E-mail: mas_law@mail.ru

ORCID: 0000-0001-8384-277X

ResearcherID: M-6609-2016

RSCI SPIN-code: 5325-9716; AuthorID: 678481

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Maslov K.V. Tax risk management in the public control in order to ensure the tax security of the state. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 34–43. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).34-43. (In Russ.).



ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОГО ПРАВА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Н.С. Семенов¹, С.Р. Семенов²

¹ *Международный университет Кыргызстана, г. Бишкек, Кыргызстан*

² *Международный университет Кыргызской Республики, г. Бишкек, Кыргызстан*

Информация о статье

Дата поступления –
18 августа 2023 г.
Дата принятия в печать –
10 января 2025 г.
Дата онлайн-размещения –
20 марта 2025 г.

Ключевые слова

Цифровое право, цифровой кодекс, информационные отношения, нормативные правовые акты, субъекты права, цифровая трансформация

Рассматриваются вопросы развития цифрового права с целью провести анализ теоретико-правовых начал цифрового права, изучить проект Цифрового кодекса Кыргызской Республики, выявить правовые проблемы, а также дать предложения по совершенствованию национального законодательства. Используются как общие (анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение), так и специальные (правовой, формально-правовой) научные методы. Актуальность статьи обусловлена существованием пробелов в законодательстве Кыргызской Республики по данному направлению. Утверждается, что в области развития цифрового права в стране возможна ориентация на создание отдельного Цифрового кодекса, направленного на регулирование развивающихся информационных отношений. В настоящее время представленный пилотный проект Цифрового кодекса не отражает полноту информации и подлежит дальнейшему совершенствованию под определенные правовые реалии, которые способны качественно усилить роль цифровой трансформации государства при развитии цифровых процессов.

LEGAL ISSUES OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF DIGITAL LAW IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Nikolai S. Semenov¹, Sergei R. Semenov²

¹ *International University of Kyrgyzstan, Bishkek, Kyrgyzstan*

² *International University of Kyrgyz Republic, Bishkek, Kyrgyzstan*

Article info

Received –
2023 August 18
Accepted –
2025 January 10
Available online –
2025 March 20

Keywords

Digital law, digital code, information relations, normative legal acts, subjects of law, digital transformation

The subject of the study is to study the development of digital law issues in the legislation of the Kyrgyz Republic.

Relevance. The relevance of the article is due to the presence of gaps in the field of digital law of the legislation of the Kyrgyz Republic.

The objectives of the article are to analyze the application of digital law in the field of creating the Digital Code of the Kyrgyz Republic and make proposals for its improvement.

Methodology. The authors use scientific methods: general methods (analysis, synthesis, induction, deduction, comparison); special methods (legal, formal legal).

Main results. In the process of creating the Digital Code of the Kyrgyz Republic, a number of problems were identified that affect legislation in the field of digitalization, such as: absence, i.e. creation of a codified act aimed at developing the digital economy of the Kyrgyz Republic; clarification and development of separate rules for a specific group of digital relations in the digital environment; determination of a special regulator of changes in the NLA, a body that can make changes to the national legislation; defining the scope of digital ecosystems, digital resources and digital services, between the consumer and suppliers of goods and services; determination of legal relations to foreign persons and stateless persons; consent of the subject of the right to data processing.

Relevant proposals were made: Change the procedure for special regulation of the digital environment and make changes and additions to the Digital Code, including changing the wording of Article 21 “Digital data, digital records and digital resources that are objects of digital interaction”, adding obligations of subjects of legal relations to Article 26 in the digital environment in the form of compliance with legal requirements, in the field of digital ecosystems, detail Article 2, include separate sections in the field of electronic state, electronic commerce, inheritance of digital rights. In the field of digital citizenship, develop a full-fledged program with a detailed description of what digital citizenship is, its capabilities, functions, and software. Additionally, develop and adopt legal acts (in the format of a law)

in the field of critical information infrastructure with the designation of objects, subjects, principles of critical infrastructure, security systems, etc. Create a register of critical information infrastructure objects.

Conclusion. Digital law is becoming a key area for improving legislation in the field of information technology, where it needs to be adapted to the existing realities. In the Kyrgyz Republic, a new direction and development of legal regulation on the basis of the draft Digital Code being developed is possible, but at present, sufficient actions are needed for the full functioning of the legislation of the Kyrgyz Republic in the midst of digital transformation.

1. Введение

Формирование информационной составляющей в XX в. как доминанта в сфере информационного пространства остается ключевой и в XXI в., а информация становится фактором экономического развития [1, с. 9–10]. Информационные отношения, порожденные субъектами права, могут быть предметом международного права и генерироваться с прикладными направлениями, такими как компьютерное право (связанное с использованием вычислительных систем по работе с информацией и информационными потоками данных), правовая кибернетика (связанная с исследованиями в области государственно-правовых систем). Порождение различных сопутствующих дисциплин позволяет рассмотреть и проанализировать информационные отношения в различных категориях и способах, где информация стала феноменом, изучающим с позиции культуры, техники, кибернетики, философии [2, с. 11–13], где необходимо аккуратно и точно подходить к появлению новых информационных отношений и разновидностей правовых норм [3, с. 879].

Интернет стал одним из правовых институтов информационного права, что выражается в выработанных правовых источниках (Окинавская хартия глобального информационного общества 2000 г., Женевская декларация 2003 г., Тунисская программа 2005 г., регламент международной электросвязи, в частности Резолюция PLEN/3, п. b). В 2011 г. ООН выпускает специальный доклад A/HRC/17/27, где в ч. 67 Интернет признаётся одним из элементов информационного общества и объявляется площадкой для работы с информацией и информационными потоками¹.

Цифровое право – это логическое продолжение развития информационных отношений, имеющих тенденцию к собиранию новых конструктов самоорганизации, отхода от статичности права и его стагнации, феномен, задающий вопросы и стараю-

щийся объяснить: что это такое? для чего оно нужно? Трансформация права в ее новые начала, такие как цифровое право или интернет-право, с формированием предмета и метода правового регулирования определяет цифровые отношения в цифровой реальности интернет-пространства [4, с. 105]. Возникающие информационные отношения в интернет-пространстве (наличие технического кода, способного взаимодействовать в информационной инфраструктуре сетей и программ), предметное единство блоков (основанное на объектах информационного права – виртуальная валюта, безопасность и т. д.), строятся только в виртуальном пространстве [4, с. 106]. Особенности отношений могут быть выражены в различных классификациях, которые структурируют цифровое право по рядам признаков, таких как взаимосвязь с государством (с обязательным обеспечением воли государства, что выражается в виде внесения изменений в законодательство, появление концептуальных документов, утверждающих направление развития цифровизации страны, отрасли и т. д.), нормативность (обязательное применение утвержденных правил поведения для субъектов права), общеобязательность правовых норм, видоизменение принципа обеспеченности прав (выражается в появлении различных методов и технологий, способных самостоятельно обеспечить выполнение обязательств одного субъекта по отношению к другому субъекту) [5, с. 114–117]. Цифровое право – это нормативный правовой механизм, реализующийся в виртуальном пространстве, где сеть и сетевое пространство играют важнейшую роль взаимоотношений с субъектами права [6, с. 18]. Само цифровое право формирует пространство, служащее базисом для информационных отношений, а правоведы на основании разных подходов пытаются обозначить правовую природу цифрового права, со своими особенностями, но единого подхода пока нет.

¹ Report of the special rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. Human rights council. 17 session. 16 May 2011. A/HRC/17/27.

URL: https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf (дата обращения: 15.08.2023).

2. Основная часть

В Кыргызской Республике (далее – КР) базис формирования цифровых основ был заложен в ст. 22 Гражданского кодекса КР², согласно которой информация выступает как объект гражданских прав, в ст. 1 Закона «Об электронном управлении»³, согласно которой государственные и муниципальные органы осуществляют правовое взаимодействие с физическими и юридическими лицами в области использования электронных документов, в ст. 1 Закона «Об электронной подписи»⁴, согласно которой субъекты права при заключении гражданско-правовых сделок могут использовать электронную подпись, и т. д. Важной частью формирования цифрового права стало принятие Стратегии кибербезопасности КР на 2019–2023 гг.⁵, которая направлена на соответствующее обеспечение уровня безопасности субъектов права в цифровом пространстве (п. 8). Дальнейшие вопросы формирования цифрового права были отражены в Национальной стратегии развития на 2018–2040 гг., где в п. 4.7 была поставлена цель по цифровой трансформации государства в проекте «Таза Коом», что включает создание цифровой инфраструктуры, которая создаст технологический и правовой базис как для частного, так и для публичного секторов с переходом в цифровую экономику⁶. Главным результатом цифровой трансформации должно стать появление электронного государства, со своими правовыми институтами, такими как цифровое правительство, цифровой парламент, цифровое правосудие, с функционированием цифровых сервисов, что подтверждается п. 15.2 данной стратегии. В целом планы и задачи обширны, так как интернет-пространство становится ключевым, и именно в нем можно будет создавать новые возможности

для общества и государства. Поэтому начинается разработка и принятие Концепции цифровой трансформации «Цифровой Кыргызстан 2019–2023», включая дорожную карту, которая детализирует предыдущую стратегию и вводит согласно ч. 4.2 совершенствование нормативной правовой базы, способной в должной мере обеспечить цифровую трансформацию государства⁷. Важными компонентами данной концепции является цифровая трансформация экономики – легкой промышленности, энергетики, сельского хозяйства. Так, в сельском хозяйстве предполагается создание новой электронной среды, которая должна установить новые возможности для ведения торговли сельскохозяйственной продукцией через интернет-ресурсы, где предполагается внедрение информационно-коммуникационных технологий с обеспечением учета и контроля товаров от производителя к потребителю (создание схемы «производитель – потребитель»), формирование баз данных производителей сельхозпродукции на базе уполномоченного государственного органа и т. д. [7, с. 16–17].

В 2020 г. Указом Президента КР принимается решение о разработке проекта Цифрового кодекса (далее – ЦК), который объединит в себе ряд нормативных правовых актов и станет полноценным источником права, с учетом международных практик⁸. Срок разработки проекта ЦК по п. 2. данного указа был назначен до 1 мая 2021 г., с внесением на рассмотрение в Жогорку Кенеш (Парламент) КР, но в данный срок проект ЦК не был разработан, поэтому в 2021 г. на уровне Правительства КР принимается решение о создании межведомственной рабочей группы⁹. Результатом работы межведомственной рабочей группы в 2023 г. стал проект ЦК¹⁰.

² Гражданский Кодекс Кыргызской Республики. Часть 1 от 8 мая 1996 г. № 15. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4?cl=ru-ru> (дата обращения: 15.08.2023).

³ Закон КР от 19 июля 2017 г. № 127 «Об электронном управлении». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111634?cl=ru-ru> (дата обращения: 15.08.2023).

⁴ Закон КР от 19 июля 2017 г. № 128. «Об электронной подписи». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111635> (дата обращения: 15.08.2023).

⁵ Стратегия кибербезопасности КР на 2019–2023 годы: утв. Постановлением Правительства КР от 24 июля 2019 г. № 369. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/15479> (дата обращения: 15.08.2023).

⁶ Национальная стратегия развития КР на 2018–2040 годы: утв. Указом Президента КР от 31 октября 2018 г. УП № 221.

URL: <https://www.gov.kg/ru/programs/8> (дата обращения: 15.08.2023).

⁷ Концепция цифровой трансформации «Цифровой Кыргызстан 2019–2023»: утв. Решением Совета безопасности КР от 14 декабря 2018 г. № 2. URL: <https://www.gov.kg/ru/programs/12> (дата обращения: 15.08.2023).

⁸ Указ Президента КР от 17 декабря 2020 г. УП № 64 «О неотложных мерах по активизации внедрения цифровых технологий в государственной управление КР». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430271?cl=ru-ru> (дата обращения: 15.08.2023).

⁹ Распоряжение Премьер-министра КР от 17 марта 2021 г. № 183. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/218466?cl=ru-ru#p1> (дата обращения: 15.08.2023).

¹⁰ Проект ЦК КР был рассмотрен и одобрен в первом чтении комитетом по конституционному законодательству,

Соответственно, сначала была выработана профильная концепция, где основной целью является создание кодифицированного акта, направленного для развития цифровой экономики КР¹¹. За основу разработки проекта ЦК были взяты передовые опыты различных международных организаций, в том числе Канкунская декларация, выработанная на базе Организации экономического сотрудничества и развития, которая должна заложить глобальные технические стандарты для открытого и доступного интернета [8, с. 37–38].

В концепции разрабатываемого ЦК обозначено, что его предметом являются общественные отношения по обработке цифровых данных, в том числе с использованием Интернета. Особой задачей является формирование основ для создания среды взаимодействия на основе цифровых сервисов. Проект ЦК состоит из семи разделов, общей и особенной частей¹². В общую часть входят разделы, посвященные основам правового регулирования, правоотношениям в цифровой среде. В особенную часть входят разделы, посвященные обработке цифровых данных, цифровым ресурсам, цифровым сервисам и экосистемам, цифровым технологическим системам.

Отдельно в ст. 12 обозначено специальное регулирование цифровой среды, которое может вводиться указом Президента КР по инициативе субъекта правоотношений в цифровой среде. Под субъектом права согласно ст. 26 понимается любое физическое и юридическое лицо. В итоге указ Президента КР должен установить отдельные правила по конкретной группе цифровых отношений. При этом субъект правоотношений в цифровой среде, применяющий специальное регулирование, обязан предупреждать об этом других субъектов, с которыми он вступает в правоотношения в цифровой среде, путем указания на это на своем сайте, в приложениях, текстах договоров и иным аналогичным образом. Непонятно, как это будет происходить по отношению к обычным пользователям (физическим лицам), которые не имеют своих электронных ресурсов (сайтов, приложений, цифрового сервиса) или отдельных договоров. Тем более, что в КР имеется уполномоченный государственный орган (Министерство цифрового развития), который занимается профильной отрасле-

государственному устройству, судебноп-правовым вопросам и регламенту Жогорку Кенеша в декабре 2024 г. – *Примеч. ред.*

вой политикой в области цифровизации, и на него должны быть возложены функции специального регулирования нормативных правовых актов.

Важным компонентом проекта ЦК являются объекты правоотношений в цифровой среде, а именно:

- *Цифровые данные, цифровые записи и цифровые ресурсы*, но здесь в ч. 2 ст. 21 сразу идет пояснение, что если цифровые данные находятся в свободном доступе и отсутствуют какие-то либо ограничения, то они не являются объектами правоотношений. Данный пункт вызывает определенные вопросы. Нельзя исключать цифровые данные или записи, которые находятся в свободном доступе, из объектов. Сегодня ограничений нет, но завтра будут введены посредством фиксации их в гражданском договоре, и тогда будет какой-то определенный выборочный подход? Такого быть не должно. Владелец цифровых данных может распространять принадлежащие ему данные как в ограниченном, так и в свободном доступе. В то же время в п. 5 ст. 21 идет обозначение прав на цифровые записи, представляющие собой виртуальные активы. Виртуальные активы используются в налоговом праве КР, в области майнинга, как уже сформировавшийся правовой институт [9, с. 76]. Так получается, что данный проект ЦК будет регулировать майнинг, но в проекте кодекса такой информации нет.

- *Цифровые сервисы и цифровые экосистемы*. Имеются и свои особенности в области цифровых ресурсов. В проекте кодекса детального обозначения единых правил для цифровых экосистем нет. Также не обозначено, какое будет идти взаимодействие в области цифровых экосистем между потребителем и поставщиками товаров и услуг. Оптимально, цифровая экосистема должна полностью удовлетворять потребности потребителя с наименьшими временными затратами и усилиями [10, с. 31].

- *Цифровые технологические системы* (далее – ЦТС), представленные в виде центров обработки данных и телекоммуникационных сетей. В то же время в п. 2 ст. 133 ЦТС могут быть использованы как шифровальные механизмы в области криптографии для пользователей сервисов цифровых подписей и печатей. Понятие цифровой печати в нынешнем законодательстве КР нет, имеется только элек-

¹¹ Концепция Цифрового Кодекса КР. URL: <https://internetpolicy.kg/wp-content/uploads/2023/04/Концепция-ЦК-декабрь-2.pdf> (дата обращения: 15.08.2023).

¹² Проект Цифрового Кодекса КР. URL: <https://code.digital.gov.kg/ru/bills/6/> (дата обращения: 15.08.2023).

тронная подпись. Из каких элементов будет состоять цифровая печать, в проекте ЦК не указано.

• *Земли, здания, строения, сооружения и иные аналогичные объекты в части доступа к ним владельцев ЦТС, которые могут заниматься обработкой цифровых данных. Что подразумевает формулировка в части доступа к ним владельцев ЦТС? Простое получение данных через ЦТС (программное обеспечение) собственником, но такие ЦТС могут находиться в различных формах собственности (государственной, муниципальной, частной), и как быть пользователю, который захочет проверить данные? Писать официальные обращения к собственникам? С другой стороны, если есть доступ к недвижимому имуществу через электронные ресурсы и ЦТС, то можно совершать электронные сделки. В свою очередь, электронные сделки с недвижимым имуществом запрещены согласно п. 3 ст. 1 Закона «Об электронной торговле»¹³.*

Далее, можно отметить раздел «Цифровая идентификация», где отмечается возможность идентификации субъектов права в цифровом пространстве, которая может проходить различными способами: через отпечаток пальца, радужную оболочку, голос, ввод пароля, использование *ID-card* [11, с. 46–47]. Принудительно никто не может быть идентифицирован, кроме случаев, установленных в национальном законодательстве. Также в целях развития идентификации субъектов права предполагается по ст. 45 создать Единую систему идентификации, которая будет использоваться государственными и муниципальными органами КР и пользователями государственных и муниципальных услуг. В данной системе будет деление согласно п. 2 ст. 45 на две категории – граждане и юридические лица. Почему выделяют граждан, а не физических лиц? Получателями данных услуг могут являться иностранные лица, лица без гражданства.

Статья 26 устанавливает права субъектов правоотношений в цифровой среде, что выражается в виде ряда прав, таких как право на доступ к цифровым данным, право на создание, распространение и использование цифровых данных и т. д. Цифровые права обозначены в полной мере, но отсутствуют цифровые обязанности, которые могут быть выражены в виде должного поведения субъектов правоотношений, предусмотренных правовыми нормами, выраженными цифровыми кодами или обозначени-

ями на основе и в рамках информационных систем, признаваемых законодательством [12, с. 166] или соблюдающих требования законодательства, а также прав и законных интересов граждан и организаций [13, с. 92–93]. Для этого, если имеется профиль в социальной сети / на электронном ресурсе, следует разместить адрес электронной почты для направления юридически значимых сообщений, свою фамилию, инициалы и т. д. Таким образом, цифровые права и обязанности должны быть обозначены в полной мере, где доминирует право на доступ к информации, а в категории обязанностей вхождение в информационное поле с достоверной информацией, которая не всегда соблюдается [14, с. 30–32].

Разрешение споров в цифровом пространстве возможно через обращения в вышестоящие государственные и муниципальные органы или в суд. Что касается споров в цифровых сообществах, то согласно ст. 63 они решаются в соответствии с внутренними (локальными) актами того или иного сообщества, что позволяет применить принцип саморегуляции. Кроме того, решение по спору, вынесенное в рамках цифрового сообщества в соответствии с правилами этого цифрового сообщества, обязательно для всех участников цифрового сообщества. Следовательно, возможно появление цифрового медиатора, способного разрешать споры в цифровом пространстве. В данном вопросе бытуют разные мнения. Так, некоторые ученые видят возможность расширения классической медиации в электронный формат, где услуги будут оказываться онлайн [15, с. 10–11], на различных цифровых платформах (в том числе электронные торговые площадки), которые будут прибегать к услугам медиаторов для разрешения споров между покупателем, продавцом или электронной торговой площадкой в области цифровых отношений [16, с. 49, 52], а также в привлечении соответствующего программного обеспечения, способного разрешить спор в кратчайшие сроки между сторонами (искусственный интеллект) [17, р. 32]. Поэтому следует предложить данный подход с цифровым медиатором.

Глава 11 – в ст. 76 – вводит порядок обработки данных (в том числе заключение договора, защиты интересов субъектов права и т. д.), где представленный порядок в полной мере приводит перечень обработки данных. В данный перечень нужно добавить

¹³ Закон КР от 22 декабря 2021 г. № 154 «Об электронной торговле». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112333> (дата обращения: 15.08.2023).

и согласие субъекта права на обработку данных, так как пользователь должен контролировать процесс обработки данных сопутствующими организациями.

Отдельно в проект было добавлено понятие «цифровое гражданство» как устойчивая правовая связь субъектов в рамках цифровой среды, формирующая такую цифровую среду. «Цифровое гражданство» должно базироваться на уровне электронного государства, где граждане вправе влиять напрямую на развитие общества и государства, в том числе принимать участие в выборах онлайн, в разработке проектов нормативных правовых актов и т. д. [18–20]. Для этого необходимо не только внести ряд изменений в национальное законодательство, но и сформировать технологическую среду, где будут созданы электронные ресурсы с идентификацией электронного профиля гражданина [21, с. 127–128]. Пока этого нет – имеются отдельные электронные ресурсы, но полностью эта идея не реализовалась.

В целом, проект ЦК в основном направлен на регулирование управленческих отношений, касающихся баз данных, цифровых записей, обработки данных и т. д. Он вскользь касается вопросов электронной торговли простыми пользователями, хотя есть цифровые экосистемы (ст. 24), которые еще на национальном уровне до конца не сформированы. Но не обозначены остались такие вопросы, как электронное государство (в виде электронного правительства, парламента, органов местного самоуправления), наследственное право (наследование цифровых прав). Также не обозначены вопросы критической информационной инфраструктуры, лишь в ст. 53 дается отсылка на Закон «О кибербезопасности КР», которого нет. Критическая информационная инфраструктура – это важнейшее звено для функционирования интернет-пространства, связи, обмена данными, что в свою очередь является базисом для информационных / цифровых отношений [22; 23]. Поэтому современное государство должно быть готово к возможным вызовам (кибератакам, информационным войнам) как с технической (контрмеры), так и с правовой стороны (административное и уголовно-правовое воздействие), где за основу можно взять опыт России, Китая, Сингапура, Японии и др. [24; 25]. Таким образом, необходимо внести соответствующие предложения в национальное законодательство КР.

3. Предложения в области проекта ЦК КР

1. Изменить порядок специального регулирования цифровой среды в ст. 12, указав, что оно может вводиться указом Президента КР по инициативе

уполномоченного государственного органа, который обладает профессиональными компетенциями и функциями, так как простой пользователь (физическое или юридическое лицо) как субъект права не обладает должной компетентностью и функциями.

2. В ст. 21 удалить абзац «цифровые данные свободно передаются между любыми лицами и обрабатываются в этих целях без ограничений и не могут сами по себе являться объектом цифровых прав», так как все переданные данные должны регулироваться нормативными правовыми актами.

3. В ст. 26 добавить обязанности субъектов правоотношений в цифровой среде в виде соблюдения требований законодательства, а также прав и законных интересов граждан и организаций и т. д. Цифровые права без обязанностей не могут функционировать в должной мере.

4. В области цифровых экосистем детализировать ст. 2 «взаимодействие субъектов отношений в цифровой среде по единым правилам». Определить понятие и подход к единым правилам.

5. Включить в проект ЦК отдельные разделы в области электронного государства, электронной торговли, наследования цифровых прав, что позволит расширить охват цифрового взаимодействия в КР. Идея цифровой трансформации в КР начиналась с формированием цифровой экономики, которая должна дать толчок в развитии общества и государства, а ее базисом являются предпринимательские / экономические отношения. Поэтому следует уделить данному вопросу пристальное внимание.

6. В области цифрового гражданства необходимо разработать полноценную программу с детальным описанием, что такое цифровое гражданство, каковы его возможности, функции, программное обеспечение. Обязательно должно быть финансирование реализации данной программы.

7. Разобраться в правовой природе «цифрового медиатора» и понять, к чему его можно отнести: к оказанию услуг медиации в электронном формате, к выделению отдельной категории разрешения споров – цифровых споров или споров, связанных с цифровой средой, к программному обеспечению (обращение к боту или искусственному интеллекту, который будет разрешать споры). Разрешение споров в цифровом пространстве приведет к появлению данного вида посредников. Следовательно, после анализа правовой природы будут внесены соответствующие изменения в нормативные правовые акты.

8. Разработать и принять нормативный правовой акт (в формате закона) в области критической

информационной инфраструктуры с обозначением объектов, субъектов, принципов критической инфраструктуры, систем безопасности и т. д. Создать реестр объектов критической информационной инфраструктуры с обозначением уровней значимости объектов в КР (энергетика, телекоммуникации, банковские услуги и т. д.).

4. Заключение

Появление новых возможных отраслей права – это вопрос времени. Не важно, какими будут новые отрасли права, но они должны иметь свою институциональную базу, со своими конструктами, а главное, иметь свое обоснование. Любая отрасль права должна иметь свою структуру, чем она сложнее, тем выше показатель ее совершенства, правовой регуляции и социальной значимости [26, с. 187]. Структура права – это всегда совокупность методов регулирования, способов воздействия на общественные отношения, обладающая предметным и целевым крите-

рием, имеющая состав нормативного правового акта. Исходя из создания ЦК, дополнительным элементом разработки может служить наличие кодификации права, которая и будет составлять свое отдельное направление, как это уже сложилось с гражданским, семейным, трудовым правом и др. Именно кодификация права закрепляет специфику отрасли права.

Цифровое право в юридической науке имеет неоднозначное представление, но оно становится ключевым в связи с развитием цифровых процессов в обществе, поэтому сегодня его необходимо адаптировать к существующим реалиям. В КР возможно появление новой отрасли права – цифрового права, выработанного на базе проекта ЦК. Но нужно сделать еще достаточно много усилий, чтобы данная отрасль могла полноценно функционировать. В настоящее время законодательство КР имеет все возможности для реализации цифровой трансформации государства и общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Попов Л. Л. Информационное право / Л. Л. Попов, С. В. Мигачев, С. В. Тихомиров. – М. : Норма : Инфра-М, 2010. – 496 с.
2. Рыбин В. А. Феномен и понятие информации: опыт интерпретации на примере систем природы и культуры / В. А. Рыбин, С. А. Денискин // Вестник Пермского университета. Философия. Психология. Социология. – 2017. – Вып. 1. – С. 5–13. – DOI: 10.17072/2078-7898/2017-1-5-13.
3. Шаров В. И. Структура информационного права / В. И. Шаров // Юридическая техника. – 2013. – № 7, ч. 2. – С. 875–879.
4. Васильева А. А. Трансформация права в цифровую эпоху : моногр. / А. А. Васильева. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2020. – 432 с.
5. Солдаткина О. Л. Цифровое право: особенности цифровой среды и субъекты / О. Л. Солдаткина // Государство и право. – 2019. – № 12. – С. 113–123. – DOI: 10.31857/S013207690007824-8.
6. Блажеев В. В. Цифровое право : учеб. / В. В. Блажеев, М. А. Егорова. – М. : Проспект, 2020. – 640 с.
7. Семенов С. Р. Экономический и правовой потенциал сельскохозяйственной отрасли Кыргызской Республики в условиях цифрового развития общества / С. Р. Семенов, Н. С. Семенов // Известия Национальной академии наук Беларуси. Серия аграрных наук. – 2023. – Т. 61, № 1. – С. 7–21. – DOI: 10.29235/1817-7204-2023-61-1-7-21.
8. Ефремов А. А. Единые цифровые пространства: в поиске баланса между интеграцией и суверенностью / А. А. Ефремов // Информационное право. – 2016. – № 3. – С. 36–39.
9. Семенов Н. С. Построение информационных отношений в сфере майнинга, криптовалюты и криптоактивов на примере Кыргызской Республики / Н. С. Семенов, С. Р. Семенов // Правоприменение. – 2023. – Т. 7, № 2. – С. 75–84. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(2).75-84.
10. Россинская М. В. Цифровая экосистема: предпосылки и тенденции развития в России / М. В. Россинская, Е. В. Гордеева, М. И. Богданенко // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2021. – № 5 (132). – С. 31–34.
11. Пипия Л. К. Цифровая идентификация: возможности и риски / Л. К. Пипия, В. С. Дорогогопец. – М. : ИПРАН РАН, 2020. – 62 с. – (Наука за рубежом; № 86). – DOI: 10.37437/2222517X-2020-86-1-1-62.
12. Головкин Р. Б. «Цифровые права» и «цифровое право» в механизмах цифровизации экономики и государственного управления / Р. Б. Головкин, О. С. Амосова // Вестник Владимирского юридического института. – 2019. – № 2 (51). – С. 163–166.

13. Минаева А. И. Цифровые обязанности как элемент правового статуса индивидуальных субъектов в условиях развития цифровых технологий / А. И. Минаева // Научный аспект. – 2022. – Т. 1, № 4. – С. 90–94.
14. Невинский В. В. «Цифровые права» человека: сущность, система, значение / В. В. Невинский // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 10. – С. 26–32.
15. Алиев Т. Т. Перспективы цифровизации процедуры медиации / Т. Т. Алиев // Примирительные процедуры в цивилистическом праве и судопроизводстве : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. – СПб. : Астерион, 2019. – Ч. 1. – С. 9–12.
16. Рыжкова М. В. Концептуализация феномена «цифровая платформа»: рынок или бизнес? / М. В. Рыжкова // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2019. – № 47. – С. 48–66. – DOI: 10.17223/19988648/47/4.
17. Katsh E. Digital justice: technology and the internet of disputes / E. Katsh, O. Rabinovich-Einy. – New York, NY : Oxford University Press, 2017. – xv, 242 p.
18. Иванова К. А. Онлайн-голосование как элемент кибербезопасности мегаполисов / К. А. Иванова // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 2. – С. 31–37. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(2).31-37.
19. Бродовская Е. В. Цифровые граждане, цифровое гражданство и цифровая гражданственность / Е. В. Бродовская // Власть. – 2019. – Т. 27, № 4. – С. 65–69.
20. Пырма Р. В. Политические грани цифрового гражданства / Р. В. Пырма // Власть. – 2019. – Т. 27, № 4. – С. 69–78.
21. Бронников И. А. Цифровое гражданство в Российской Федерации: политические риски и перспективы / И. А. Бронников, В. В. Карпова // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4, История. Регионоведение. Международные отношения. – 2021. – Т. 26, № 3. – С. 123–133. – DOI: 10.15688/jvolsu4.2021.3.11.
22. Оюн Ч. О. Объекты критической информационной инфраструктуры / Ч. О. Оюн, Е. В. Попантопуло // Интерэкспо ГЕО-Сибирь. – 2018. – № 9. – С. 45–49.
23. Бегишев И. Р. Безопасность критической информационной инфраструктуры Российской Федерации / И. Р. Бегишев // Безопасность бизнеса. – 2019. – № 1. – С. 27–32.
24. Дремлюга Р. И. Критическая информационная инфраструктура как предмет посягательства в законодательстве зарубежных стран / Р. И. Дремлюга // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2022. – Т. 18, № 3. – С. 27–36. – DOI: 10.12737/jflcl.2022.033.
25. Мосечкин И. Н. Проблемы уголовно-правовой охраны критической информационной инфраструктуры Российской Федерации / И. Н. Мосечкин // Всероссийский криминологический журнал. – 2023. – Т. 17, № 1. – С. 22–34. – DOI: 10.17150/2500-1442.2023.17(1).22-34.
26. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М. : БЕК, 1995. – 320 с.

REFERENCES

1. Popov L.L., Migachev S.V., Tikhomirov S.V. *Information law*. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2010. 496 p. (In Russ.).
2. Rybin V.A., Deniskin S.A. The phenomenon and the concept of information: the experience of the interpretation of the example of biological and cultural systems. *Vestnik Permskogo universiteta. Filosofiya. Psikhologiya. Sotsiologiya = Perm University Herald. Series "Philosophy. Psychology. Sociology"*, 2017, iss. 1, pp. 5–13. DOI: 10.17072/2078-7898/2017-1-5-13. (In Russ.).
3. Sharov V.I. The structure of information law. *Yuridicheskaya tekhnika*, 2013, no. 7, pt. 2, pp. 875–879. (In Russ.).
4. Vasil'eva A.A. *Transformation of law in the digital age*, Monograph. Barnaul, Altai State University Publ., 2020. 432 p. (In Russ.).
5. Soldatkina O.L. Digital Law: Features of the Digital Environment and Subjects. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2019, no. 12, pp. 113–123. DOI: 10.31857/S013207690007824-8. (In Russ.).
6. Blazheev V.V., Egorova M.A. *Digital law*, Textbook. Moscow, Prospekt Publ., 2020. 640 p. (In Russ.).
7. Semenov S.R., Semenov N.S. Economic and legal potential of the agricultural industry of the Kyrgyz Republic in conditions of the society's digital development. *Izvestiya Natsional'noi akademii nauk Belarusi. Seriya agrarnykh*

nauk = Proceedings of the National Academy of Sciences of Belarus. Agrarian Series, 2023, vol. 61, no. 1, pp. 7–21. DOI: 10.29235/1817-7204-2023-61-1-7-21. (In Russ.).

8. Yefremov A.A. Unified digital spaces: finding the balance between integration and sovereignty. *Informatsionnoe pravo = Information Law*, 2016, no. 3, pp. 36–39. (In Russ.).

9. Semenov N.S., Semenov S.R. Building information relations in the sphere of mining, cryptocurrency and crypto assets on the example of the Kyrgyz Republic. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 2, pp. 75–84. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(2).75-84.

10. Rossinskaya M.V., Gordeeva E.V., Bogdanenko M.I. Digital ecosystem: prerequisites and development trends in Russia. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie = Science and education: economy and financial economy; entrepreneurship; law and management*, 2021, no. 5 (132), pp. 31–34. (In Russ.).

11. Papiya L.K., Dorogokupets V.S. *Digital identification: opportunities and risks*, Science abroad Series; No. 86. Moscow, Institute for the Study of Science of the Russian Academy of Sciences Publ., 2020. 62 p. DOI: 10.37437/2222517X-2020-86-1-1-62. (In Russ.).

12. Golovkin R.B., Amosova O.S. "Digital rights" and "digital law" in the mechanisms of digitalization of the economy and public administration. *Vestnik Vladimirskego yuridicheskogo instituta = Bulletin of the Vladimir Law Institute*, 2019, no. 2 (51), pp. 163–166. (In Russ.).

13. Minaeva A.I. Digital obligations as an element of the legal status of individual entities in the context of the development of digital technologies. *Nauchnyi aspekt*, 2022, vol. 1, no. 4, pp. 90–94. (In Russ.).

14. Nevinskiy V.V. Human "digital rights": the essence, system, meaning. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2019, no. 10, pp. 26–32. (In Russ.).

15. Aliev T.T. Prospects for digitalization of the mediation procedure, in: *Primiritel'nye protsedury v tsivilisticheskoy prave i sudoproizvodstve*, Collection of materials of the International scientific and practical conference, St. Petersburg, Asterion Publ., 2019, pt. 1, pp. 9–12. (In Russ.).

16. Ryzhkova M.V. Conceptualization of a Digital Platform: Market or Business?. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika = Tomsk State University Journal of Economics*, 2019, no. 47, pp. 48–66. DOI: 10.17223/19988648/47/4. (In Russ.).

17. Katsh E., Rabinovich-Einy O. *Digital justice: technology and the internet of disputes*. New York, NY, Oxford University Press, 2017. xv + 242 p.

18. Ivanova K.A. Online voting as an element of cybersecurity of megacities. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 2, pp. 31–37. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(2).31-37.

19. Brodovskaya E.V. Digital citizens and digital citizenship. *Vlast' = The Authority*, 2019, vol. 27, no. 4, pp. 65–69. (In Russ.).

20. Pyrma R.V. Political framework of digital citizenship. *Vlast' = The Authority*, 2019, vol. 27, no. 4, pp. 69–78. (In Russ.).

21. Bronnikov I.A., Karpova V.V. Digital Citizenship in the Russian Federation: Political Risks and Prospects. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4. Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya = Science Journal of Volgograd State University. History. Area Studies. International Relations*, 2021, vol. 26, no. 3, pp. 123–133. DOI: 10.15688/jvolsu4.2021.3.11. (In Russ.).

22. Oyun Ch.O., Popantonopulo E.V. Objects of critical information infrastructure. *Interekspo GEO-Sibir' = Inter-expo GEO-Siberia*, 2018, no. 9, pp. 45–49. (In Russ.).

23. Begishev I.R. Security of critical information infrastructure of the Russian Federation. *Bezopasnost' biznesa = Business security*, 2019, no. 1, pp. 27–32. (In Russ.).

24. Dremluga R.I. Critical Information Infrastructure as a Subject of Encroachment in the Legislation of Foreign Countries. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2022, vol. 18, no. 3, pp. 27–36. DOI: 10.12737/jflcl.2022.033. (In Russ.).

25. Mosechkin I.N. Problems of the Criminal Law Protection of Critical Information Infrastructure of the Russian Federation. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2023, vol. 17, no. 1, pp. 22–34. DOI: 10.17150/2500-1442.2023.17(1).22-34. (In Russ.).

26. Alekseev S.S. *Theory of law*. Moscow, BEK Publ., 1995. 320 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Семенов Николай Сергеевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры юриспруденции и международного права
Международный университет Кыргызстана
720074, Кыргызстан, г. Бишкек, ул. 7 Апреля, 4
E-mail: frindland@mail.ru
ORCID: 0000-0001-5183-7482
ResearcherID: ADJ-1128-2022
SPIN-код РИНЦ: 5095-8982; AuthorID: 1024547

Семенов Сергей Рудольфович – кандидат экономических наук, доцент кафедры международного бизнеса
Международный университет Кыргызской Республики
720001, Кыргызстан, г. Бишкек, пр. Чуй, 255
E-mail: sssr2002@list.ru
ORCID: 0000-0001-7871-6541
ResearcherID: GXF-1604-2022
SPIN-код РИНЦ: 5476-4871; AuthorID: 1054292

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Семенов Н.С. Правовые вопросы становления и развития цифрового права в Кыргызской Республике / Н.С. Семенов, С.Р. Семенов // *Правоприменение*. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 44–53. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).44-53.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Nikolai S. Semenov – PhD in Law, Associate Professor, Department of Jurisprudence and International Law
International University of Kyrgyzstan
4, 7 Aprelya ul., Bishkek, 720074, Kyrgyzstan
E-mail: frindland@mail.ru
ORCID: 0000-0001-5183-7482
ResearcherID: ADJ-1128-2022
RSCI SPIN-code: 5095-8982; AuthorID: 1024547

Sergei R. Semenov – PhD in Economics, Associate Professor, Department of International Business
International University of Kyrgyz Republic
255, Chui pr., Bishkek, 720001, Kyrgyzstan
E-mail: sssr2002@list.ru
ORCID: 0000-0001-7871-6541
ResearcherID: GXF-1604-2022
RSCI SPIN-code: 5476-4871; AuthorID: 1054292

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Semenov N.S., Semenov S.R. Legal issues of formation and development of digital law in the Kyrgyz Republic. *Pravoprименение = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 44–53. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).44-53. (In Russ.).

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛУЧЕНИЯ СЕРТИФИКАТА ЭКСПЛУАТАНТА ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ БЕСПИЛОТНЫХ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ*

А.Д. Кузнецов, А.О. Акулов, Р.Е. Зверев

Кемеровский государственный университет, г. Кемерово, Россия

Информация о статье

Дата поступления –
24 июня 2024 г.
Дата принятия в печать –
10 января 2025 г.
Дата онлайн-размещения –
20 марта 2025 г.

Ключевые слова

Обязательные требования,
Воздушный кодекс РФ,
авиационные работы,
федеральные авиационные
правила, сертификат
эксплуатанта, беспилотная
авиация, цифровое право,
безопасность

Исследуются правовые проблемы получения разрешения на эксплуатацию воздушных судов (сертификата эксплуатанта) в сфере беспилотной авиации. На основе анализа правовых норм различного уровня сделан вывод о том, что специфика эксплуатации беспилотных воздушных судов в настоящее время практически не учитывается. Беспилотная авиация имеет принципиальное значение для развития страны, что подчеркнуто в федеральных документах стратегического планирования. В то же время риски при использовании беспилотных воздушных судов для авиационных работ значительно ниже (в силу отсутствия людей на борту, малой массы). Поэтому обязательные требования к получению сертификата эксплуатанта для операторов беспилотной авиации рекомендуется смягчить, а также уточнить порядок получения необходимой квалификации сотрудниками, не относящимися к авиационному персоналу.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ISSUANCE OF AN AIR OPERATOR CERTIFICATE WHEN USING UNMANNED AERIAL VEHICLE**

Aleksandr D. Kuznetsov, Anatoly O. Akulov, Roman E. Zverev

Kemerovo State University, Kemerovo, Russia

Article info

Received –
2024 June 24
Accepted –
2025 January 10
Available online –
2025 March 20

Keywords

Compulsory requirements, Air
Code of the Russian Federation,
aviation work, federal aviation
regulations, operator certificate,
unmanned aircraft, digital law,
safety

Subject. The subject of the study is the legal problems of obtaining permission to operate aircraft (operator's certificate) in the field of unmanned aviation.

Purpose. The purpose of the article is to confirm or refute the hypothesis of incomplete compliance of the existing practice of issuing an operator's certificate with the principle of proportionality of mandatory requirements and risks in relation to the use of unmanned aircraft, to develop recommendations for improving the norms governing the process of issuing an operator's certificate when using unmanned aerial vehicles (UAVs).

Methods. The research methods included an analysis of the current state of the existing legal norms governing the process of issuing an operator's certificate when using UAVs, an analysis practices and problems of their application.

Conclusions. According to the results of the study, the authors identify a number of legal problems that hinder the development of the aviation industry with UAVs and create certain risks for the performers of such work:

(1) The presence of norms that are not applicable to the UAV operator (for example, the use of airports, the choice of alternate airfields, the creation of an aviation security service

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в рамках соглашения о предоставлении из федерального бюджета грантов в форме субсидий от 30 сентября 2022 г. № 075-15-2022-1195.

** The research was carried out with the financial support of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation under the agreement on the provision of grants from the federal budget in the form of subsidies dated September 30, 2022 No. 075-15-2022-1195.

for the operator, the development of an aviation security program, requirements for aviation personnel, etc.);

(2) Legal uncertainty regarding the confirmation of the qualification level of an employee or a person engaged under a civil law contract engaged in work in unmanned aviation;

(3) Limited applicability to unmanned aviation of the forms of documents provided for in Appendix 2 to the Order of the Ministry of Transport dated November 19, 2020 No. 494 (the need to specify the details of certificates of aviation specialists, data on medical examination, information on engineering and technical personnel);

In the end, the authors of the article consider it appropriate to amend the rules for obtaining an operator's certificate for UAV operators with a maximum take-off weight of up to 30 kg.

1. Введение

Широкое использование новых цифровых технологий требует формирования адекватной системы регулирования возникающих в связи с этим отношений. Вместе с тем следует учитывать вопросы обеспечения безопасности личности, общества, государства в условиях их применения, которое, как справедливо отмечает ряд юристов, может иметь не только позитивные, но и негативные последствия [1, с. 291; 2, с. 228–229].

Вопросам трансформации правового регулирования в условиях цифровизации экономики и общества посвящены исследования российских ученых: С.А. Ивановой [3], П.П. Ланга [4], В.Н. Лопатина [5], С.В. Мирошник [6], Н.Е. Савенко [7], В.Н. Синюкова [8], Ю.А. Тихомирова с соавторами [9], С.Г. и К.В. Трифионовых [10], И.И. Щенниковой [11], – а также работы ряда зарубежных авторов: М. Bogdan [12], R. Reier Forradellas, L. Garay Gallastegu [13], R. Funta, D. Buttler [14], K. Mania [15] и др. Тем не менее изучение цифрового права, правового регулирования в условиях применения цифровых технологий находится в целом на начальном этапе, дополнительных исследований требуют многие актуальные темы.

В частности, в настоящее время активно развивается использование беспилотных воздушных судов (далее – БВС) для решения различных задач цифровой экономики. Они позволяют быстро и с достаточно низкими издержками получать объективную качественную информацию для создания цифровых двойников различных объектов управления – сельскохозяйственных угодий,строек, горных предприятий, линейной инфраструктуры, городской застройки и т. п. [16; 17]. Информация с БВС может быть использована в технологиях больших данных, предиктивной аналитики, искусственного интеллекта, нейронных сетей, виртуальной и дополненной реальности и др. [18]. В рамках реализации комплексной научно-технической программы полного инновационного цикла «Чистый уголь – Зеленый

Кузбасс» (утв. Распоряжением Правительства РФ от 11 мая 2022 г. № 1144-р) авторы настоящей статьи должны проводить работы по аэросъемке объектов угольной промышленности, строительных объектов, земельных участков сельскохозяйственного назначения, в связи с чем изучение вопроса получения сертификата эксплуатанта в сфере беспилотной авиации являлось одной из подзадач, требуемой к реализации в 2024 г.

Важнейшими преимуществами беспилотной авиации являются сравнительно низкие затраты, фактическое отсутствие потребности в аэропортовой и иной инфраструктуре, значительно большая простота и доступность использования по сравнению с традиционной пилотируемой авиацией, а также существенное снижение рисков в силу отсутствия людей на борту и малого веса БВС. Данные особенности, на наш взгляд, должны предполагать определенную специфику правового регулирования эксплуатации БВС по сравнению с традиционными самолетами и вертолетами (в частности, дифференциацию обязательных требований, условий выдачи разрешений на деятельность в этой сфере).

Следует отметить, что практика легальной перевозки грузов и тем более людей с помощью БВС в России практически отсутствует. В подавляющем большинстве случаев они применяются для воздушной съемки и аэровизуальных полетов, т. е. для сбора информации в целях создания цифровых двойников, мониторинга, контроля. Поэтому требуется не только совершенствование регулирования отношений, возникающих при беспилотной перевозке пассажиров и грузов, о чем справедливо пишут, в частности, Ю.Н. Боярская [19, с. 60], Н.С. и Д.Н. Зорины [20, с. 73]. Необходимо также совершенствование норм, правоприменительной практики в сфере выдачи разрешений на эксплуатацию БВС и выполнения с их помощью авиационных работ, не связанных с перевозками. Однако эти вопросы в юридической науке остаются малоизученными. Ряд

российских юристов рассматривает широкое распространение БВС в первую очередь в контексте новых рисков и угроз безопасности, что предполагает конструирование тех или иных правовых ограничений, механизмов возложения ответственности за причиненный вред [21–24].

Данный аспект исследований, безусловно, представляется важным (хотя определенные нормы ответственности за нарушения установленных правил и процедур в сфере использования БВС, как показано И.Р. Альбиковым с соавторами [25], уже существуют и применяются). Однако еще более важно и перспективно, по мнению авторов, совершенствование правового регулирования и правоприменения при предоставлении разрешений на эксплуатацию БВС и выполнение авиационных работ в контексте буквы и духа действующего законодательства. В частности, Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» предполагает обеспечение соразмерности, сбалансированности, пропорциональности между возможными рисками, возникающими в ходе предпринимательской деятельности, и сложностью, затратностью исполнения обязательных требований.

Исходя из этого, авторы предполагают, что значительно меньшие риски беспилотной авиации обосновывают необходимость доработки и адаптации правовых норм, регулирующих предоставление разрешений на использование БВС и проведение авиационных работ (в частности, выдачу сертификата эксплуатанта). Гипотеза исследования – существующие правила выдачи сертификата эксплуатанта, практика их применения ориентированы на традиционную авиацию с пилотом на борту воздушного судна и не учитывают специфики применения БВС, возлагают на операторов беспилотной авиации, косвенно – на экономику страны в целом, чрезмерные обременения и затраты, непропорциональные рискам.

Для подтверждения данной гипотезы проведен анализ современного состояния норм, регулирующих выдачу сертификата эксплуатанта при использовании БВС, практики и проблем их применения, и на этой основе разработаны рекомендации по совершенствованию данных норм. Исследование ограничивается только анализом вопросов легального использования БВС в гражданской сфере.

2. Существующие нормы, регулирующие получение сертификата эксплуатанта в авиации

В соответствии с существующим законодательством и подзаконными актами, практически все работы, фактически выполняемые с использованием воздушных судов, включая БВС, относятся к категории авиационных работ в понимании ст. 114 Воздушного кодекса (далее – ВЗК) РФ. Перечень данных работ зафиксирован в приложении 1 к Приказу Министерства транспорта (Минтранса) РФ от 19 ноября 2020 г. № 494.

В ст. 115 ВЗК РФ предусмотрено выполнение авиационных работ на основании соответствующего договора между заказчиком, заинтересованным в их проведении, и подрядчиком (эксплуатантом). При этом подрядчиком по договору на выполнение авиационных работ может быть не только авиационное предприятие, для которого они являются основным видом деятельности (ст. 61 ВЗК РФ), но и любой эксплуатант воздушных судов.

В данном случае воздушное законодательство предусматривает правовой статус эксплуатанта и определенные обязательные требования к нему. Эксплуатант в соответствии с п. 3 ст. 61 ВЗК РФ – «гражданин или юридическое лицо, имеющие воздушное судно на праве собственности, на условиях аренды или на ином законном основании, использующие указанное воздушное судно для полетов и имеющие сертификат (свидетельство) эксплуатанта». Кроме того, он обязан выполнять федеральные авиационные правила. Следовательно, организация, которая не является авиационным предприятием, но планирует выполнять авиационные работы для сторонних заказчиков, обязана иметь статус эксплуатанта, что требует как наличия самого воздушного судна, так и получения сертификата. Отметим, что при использовании для авиационных работ БВС вместо традиционной пилотируемой авиации практически никаких отступлений от общих правил цитированные выше нормы не предполагают.

Условия получения сертификата эксплуатанта, порядок его выдачи предусмотрены федеральными авиационными правилами, утвержденными уже указанным выше Приказом Минтранса РФ от 19 ноября 2020 г. № 494. В то же время данный приказ содержит существенное количество бланкетных норм, которые также практически никак не учитывают специфику беспилотной авиации. Анализ как непосредственно Приказа Минтранса РФ от 19 ноября 2020 г.

№ 494, так и нескольких десятков нормативных документов, на которые он ссылается, показал, что к основным требованиям для получения сертификата эксплуатанта в настоящее время относятся:

1. Наличие оборудованного воздушного судна, иного необходимого для авиационных работ имущества, которым эксплуатант владеет на праве собственности или ином законном основании.

2. Поддержание летной годности, соблюдение всех требований по наземному и техническому обслуживанию, подготовка и выполнение полетов в соответствии с федеральными авиационными правилами.

3. Прием на работу или привлечение по договору гражданско-правового характера лиц, квалификация которых соответствует установленным требованиям, организация их подготовки и контроля квалификации, а также при необходимости принятия мер к поддержанию квалификации – это единственное требование в рамках Приказа Минтранса РФ от 19 ноября 2020 г. № 494, которое отражает специфику проведения авиационных работ с использованием БВС с максимальной взлетной массой (далее – МВМ) до 30 кг.

4. Обеспечение обязательного страхования в порядке, предусмотренном ст. 131, 135 ВЗК РФ, т. е. ответственности перед третьими лицами, а также ответственности за вред, который может быть причинен при выполнении работ.

5. Разработка и утверждение ряда внутренних документов – руководства по производству полетов (далее – РПП), руководства по управлению безопасностью полетов (далее – РУБП), контроль их соблюдения. В Приказе Минтранса РФ от 19 ноября 2020 г. № 494 отмечается, что РУБП «должно соответствовать объему и сложности выполнения полетов». Это теоретически позволяет несколько смягчить требования к эксплуатанту БВС. По отношению к РПП такой оговорки нет. Также требуется разработать программу авиационной безопасности, отвечающую требованиям гл. XII ВЗК РФ (в частности, предусмотреть недопущение несанкционированного доступа к беспилотным авиационным системам).

6. Установление формализованного порядка предоставления членам экипажа метеорологической и авиационной информации. Это требование распространяется и на внешних пилотов БВС, которые являются членами его экипажа в соответствии с п. 1.1 ст. 56 ВЗК РФ.

7. Разработка и утверждение внутренней организационной структуры, включая формирование экипажей БВС (назначение одного или нескольких

внешних пилотов). Также необходимо установить и регламентировать процедуры по ознакомлению персонала с необходимой информацией.

Наряду с этим предусмотрен ряд требований, связанных с проведением авиационных работ за пределами Российской Федерации, де-факто практически неприменимых для беспилотной авиации.

3. Правовые проблемы получения сертификата эксплуатанта операторами БВС

Анализ подзаконных норм, детально регламентирующих требования к эксплуатанту БВС, а также личный опыт авторов по использованию беспилотной авиации для решения различных научно-технических и прикладных задач позволили выделить ряд правовых проблем, в определенной степени препятствующих развитию отрасли, создающих риски. Прежде всего выделим практически невыполнимые, на наш взгляд, нормы, которые неприменимы к эксплуатанту БВС.

1. При разработке программы авиационной безопасности необходимо, в том числе, руководствоваться требованиями Приказа Минтранса РФ от 16 февраля 2011 г. «О Порядке информирования субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах», а также федеральных авиационных правил «Требования авиационной безопасности к аэропортам» (утв. Приказом Минтранса РФ от 28 ноября 2005 г. № 142).

Однако беспилотная авиация, как отмечалось выше, практически не применяется в качестве транспортных средств. Кроме того, БВС с МВМ до 30 кг фактически не используют такие объекты транспортной инфраструктуры, как аэропорты. В то же время в контрольных картах имеются вопросы о наличии договоров на наземное обслуживание в аэропортах, а также планов (инструкций) по противодействию актам незаконного вмешательства.

2. Невыполним также ряд требований федеральных авиационных правил «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации». В частности, это обязанности по выбору запасного аэродрома в соответствии с определенными требованиями по расстоянию до него, метеорологическим условиям, ряд правил посадки вне аэродрома (например, визуальный осмотр местности командиром воздушного судна с высоты не менее 50 м, что невозможно провести при использовании ряда БВС).

3. В составе контрольных карт находятся пункты, связанные с требованиями к авиационному персоналу. При этом некоторые эксплуатанты БВС на практике могут не иметь авиационного персонала: согласно Приказу Минтранса РФ от 19 октября 2022 г. № 419 «Об утверждении Перечня специалистов авиационного персонала гражданской авиации Российской Федерации» внешние пилоты относятся к такой категории авиационного персонала, как «специалисты, входящие в состав экипажа беспилотных гражданских воздушных судов, за исключением беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлетной массой 30 килограммов и менее». Таким образом, внешние пилоты БВС с МВМ до 30 кг, которые обычно осуществляют управление ими, техническое обслуживание, не относятся к авиационному персоналу.

4. Контрольная карта по п. 5.1.1 предполагает разработку программы авиационной безопасности (далее – ПАБ), создание у эксплуатанта службы авиационной безопасности (далее – САБ), наличие договоров с аэропортами по обеспечению авиационной безопасности, а также контроль сертификатов юридических лиц, осуществляющих обеспечение авиационной безопасности в аэропортах. Наряду с тем, что при эксплуатации БВС аэропорты не используются, затраты ресурсов на создание САБ в беспилотной авиации явно непропорциональны рискам.

Пример из личной практики авторов: организация, где трудятся авторы статьи, при попытке получения сертификата эксплуатанта исходила из того, что САБ по масштабу и ресурсам должна соответствовать специфике беспилотной авиации. Поэтому задачи по авиационной безопасности и функционал руководителя полетов был возложен на начальника ответственного структурного подразделения – начальника сектора аэросъемки. В процессе согласования ПАБ Росавиация в принципе не возразила против такого подхода, но указала на необходимость прохождения руководителем полетов дополнительной подготовки в авиационном учебном центре (хотя он, как было отмечено выше, не относится к авиационному персоналу).

Данные нормативно-правовые ограничения в принципе можно преодолеть, поскольку существует возможность обоснования неприменимости определенных требований и вопросов контрольных карт к условиям эксплуатации БВС. Тем не менее реализация этой возможности на практике может быть проблематичной, так как в отсутствие четких правил обоснование неприменимости остается на усмотре-

ние сотрудников Росавиации. Однако существовал или существует ряд норм, которые напрямую относятся к эксплуатации БВС с МВМ до 30 кг.

Так, в первой редакции Приказа Минтранса РФ от 19 ноября 2020 г. № 494 содержалось требование (и планировалось его вступление в силу с 1 марта 2022 г.) о том, что эксплуатант БВС с МВМ менее 30 кг «должен осуществлять прием на работу или привлекать для выполнения работы по договору гражданско-правового характера лиц, прошедших обучение (подготовку) по программам подготовки», которые подлежат утверждению Росавиацией. В то же время данные программы так и не были утверждены, что делало выполнение соответствующего требования невозможным, соответственно, приводило к отказам Росавиации в выдаче сертификата эксплуатанта. Ситуация сохранялась неизменной вплоть до внесения 19 октября 2022 г. в указанный приказ изменений, вступивших в силу с 1 марта 2023 г.

В действующей редакции приказа содержится требование (п. 2.7) при эксплуатации БВС с МВМ до 30 кг принимать на работу или привлекать по договору гражданско-правового характера лиц, квалификация которых соответствует требованиям федеральных авиационных правил, а также самого эксплуатанта. Причем в контрольной карте 2.1.1 по-прежнему воспроизводится требование предыдущей, недействующей редакции Приказа Минтранса РФ от 19 ноября 2020 г. № 494.

Это приводит к тому, что сотрудники Росавиации, руководствуясь Приказом от 20 февраля 2021 г. № 101-п, должны, строго говоря, проверять наличие свидетельств авиационных специалистов, которыми внешние пилоты БВС с МВМ до 30 кг, как уже отмечено выше, не являются. Следовательно, сохраняется правовая неопределенность по поводу того, какие документы подтверждают необходимый уровень квалификации для работы в беспилотной авиации.

Применение п. 2.11 федеральных авиационных правил (утв. Приказом Минтранса РФ от 19 ноября 2020 г. № 494) также затруднено. В части, касающейся обязательного страхования жизни и здоровья членов экипажа, принципиально возможно обосновать неприменимость данной нормы к беспилотной авиации, поскольку требования ст. 132 ВЗК РФ распространяются только на воздушные суда с пилотом на борту. Однако страховать ответственность эксплуатанта, ответственность перед третьими лицами объективно необходимо, это требование нельзя считать чрезмерным.

По данным ФГИС «Реестр эксплуатантов и воздушных судов», из 287 юридических и физических лиц, имеющих сертификат для выполнения авиационных работ, только 55 организаций относятся к операторам беспилотной авиации. Это явно не соответствует реальным масштабам использования БВС для выполнения авиационных работ в стране, свидетельствует о чрезмерных административных обременениях для операторов беспилотной авиации, затрудняющих работу в рамках правового поля. Поэтому при значительных административных барьерах и издержках активное использование БВС для авиационных работ ведется без оформления сертификата эксплуатанта.

В действующем законодательстве не установлено института прямой ответственности за выполнение авиационных работ с использованием БВС без сертификата эксплуатанта. Однако существует практика направления запросов по поводу целей полета БВС Федеральной службой по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) в те организации, которые получили разрешения на использование воздушного пространства от органов Единой системы организации воздушного движения РФ. Отметим, что факт получения такого разрешения говорит о стремлении операторов беспилотной авиации минимизировать риски, должным образом учесть законные права и интересы третьих лиц.

Тем не менее при получении ответа с формулировкой, позволяющей трактовать цель полета БВС как авиационные работы, Ространснадзор выносит предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований (в соответствии со ст. 49 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации») с указанием на необходимость получения сертификата эксплуатанта. Соответственно, при несвоевременном представлении информации о выполнении требований, указанных в предостережении, юридические лица могут быть привлечены к административной ответственности.

По ст. 19.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) «Непредставление сведений (информации)» на юридическое лицо может быть наложен штраф в размере от 3 до 5 тыс. руб., что, разумеется, сложно считать ощутимым наказанием. Но неисполнение требований, указанных в предостережении, может послужить основанием для проверки организации, в ходе которой при выявлении нарушений (включая выполнение авиационных работ без сертификата эксплуатанта) воз-

можно привлечение к ответственности уже по ст. 11.4 КоАП РФ «Нарушение правил использования воздушного пространства». Она предполагает, в том числе, приостановление деятельности на срок до 90 суток. Следовательно, в отсутствие сертификата эксплуатанта операторы беспилотной авиации и организации подвергаются значительным правовым рискам, которые могут поставить под угрозу их деятельность.

4. Перспективы развития института получения сертификата эксплуатанта в беспилотной авиации

Проведенное исследование позволило в целом подтвердить гипотезу о неполном соответствии существующей практики выдачи сертификата эксплуатанта принципу соразмерности обязательных требований и рисков применительно к использованию беспилотной авиации.

Условия получения сертификата эксплуатанта ориентированы на минимизацию вероятности наиболее существенного риска, возникающего при проведении авиационных работ – крушения воздушного судна с человеческими жертвами и большим экономическим ущербом. Поскольку авиационные работы с использованием БВС с МВМ до 30 кг намного более безопасны, условия получения сертификата эксплуатанта для операторов беспилотной авиации, по мнению авторов, должны быть существенно смягчены. Это позволит создать благоприятные условия для беспилотной авиации, учитывая ее стратегическую значимость для развития экономики и обеспечения безопасности страны без существенного увеличения рисков. Представляется целесообразным внесение следующих изменений в правила получения сертификата эксплуатанта для операторов БВС с МВМ до 30 кг:

1. Разработать и утвердить конкретные унифицированные требования к персоналу организаций – эксплуатантов БВС, в частности к руководителям полетов, сформировать и утвердить на уровне Росавиации единообразную программу дополнительного профессионального образования. В зависимости от специфики трудовой деятельности и степени ответственности за безопасность это могут быть дополнительная профессиональная программа либо программа профессиональной переподготовки. Их прохождение должно быть необходимым и достаточным условием для признания соответствия квалификации персонала эксплуатанта требованиям п. 2.7 Приказа Минтранса РФ от 9 ноября 2020 г. № 494.

2. Исключить для эксплуатантов БВС требования, связанные с использованием аэропортов, аэро-

дромов, требования по наличию договоров с ними, внести соответствующие изменения в контрольные карты. При этом целесообразно сохранить норму, обязывающую эксплуатантов исключить несанкционированный доступ к БВС и управлению ими.

3. Исключить для эксплуатантов БВС требования п. 2.11 Приказа Минтранса РФ от 9 ноября 2020 г. № 494 в части, предусматривающей обязательное страхование жизни и здоровья членов экипажа.

Наряду с этим в перспективе целесообразен комплексный анализ норм, регулирующих выдачу сертификата эксплуатанта применительно к операторам беспилотной авиации с учетом всех их значимых особенностей.

5. Заключение

Нормы и правила выдачи сертификата эксплуатанта для легального выполнения авиационных работ

должны обеспечить сбалансированность, пропорциональность между административными барьерами, издержками и рисками, снижаемыми с помощью обязательных требований. Существующие нормы создают избыточную административную нагрузку, затрудняют получение сертификатов эксплуатантами – операторами БВС с МВМ до 30 кг, риски использования которых кардинально ниже по сравнению с традиционной пилотируемой авиацией. В результате такая стратегически значимая для развития страны технология, как беспилотная авиация, активно используется вне правового поля. В исследовании разработан ряд рекомендаций по изменению требований федеральных авиационных правил и других подзаконных актов, создающих благоприятные условия для легального использования БВС для авиационных работ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конев Д. А. Цифровые технологии и биометрические данные: постановка проблемы / Д. А. Конев // Пробелы в российском законодательстве. – 2021. – Т. 14, № 4. – С. 290–295.
2. Яковенко А. А. Цифровые технологии как инструмент регулирования общественных отношений / А. А. Яковенко // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. – 2022. – Т. 24, № 1. – С. 225–238. – DOI: 10.24866/1813-3274/2022-1/225-238.
3. Иванова С. А. Цифровые технологии в российском законодательстве и доктрине / С. А. Иванова // Власть закона. – 2023. – № 1. – С. 69–79.
4. Ланг П. П. Правовые ценности и цифровые технологии: проблема паритета / П. П. Ланг // Юридическая наука. – 2021. – № 2. – С. 64–69.
5. Лопатин В. Н. Цифровые права и цифровые технологии в цифровой экономике / В. Н. Лопатин // Информационное право. – 2021. – № 4. – С. 14–17.
6. Мирошник С. В. Развитие права в цифровую эпоху / С. В. Мирошник // Российское правосудие. – 2022. – № 1. – С. 16–23. – DOI: 10.37399/issn2072-909X.2022.1.16-23.
7. Savenko N. Ye. LegalTech in digital economy and in regulation of individuals economic activities / N. Ye. Savenko // Legal Issues in the Digital Age. – 2022. – Vol. 3, no. 3. – P. 4–27. – DOI: 10.17323/2713-2749.2022.3.4.27.
8. Синюков В. Н. Цифровое право и проблемы этапной трансформации российской правовой системы / В. Н. Синюков // Lex russica. – 2019. – № 9. – С. 9–18. – DOI: 10.17803/1729-5920.2019.154.9.009-018.
9. Тихомиров Ю. А. Право и цифровая трансформация / Ю. А. Тихомиров, Н. В. Кичигин, Ф. В. Цомартова, С. Б. Бальхаева // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2021. – № 2. – С. 4–23.
10. Трифонов С. Г. Цифровые права в современных условиях: системный анализ / С. Г. Трифонов, К. В. Трифонова // Российское правосудие. – 2022. – № 1. – С. 147–160. – DOI: 10.37399/issn2072-909X.2022.SI.147-160.
11. Щенникова И. И. Место цифрового права в системе российского права / И. И. Щенникова // Законодательство. – 2023. – № 3. – С. 38–43. – DOI: 10.58741/16818695_2023_3_38.
12. Bogdan M. The law of the digital economy a reality for legal relations in the future – new international investment protection // International Investment Law Journal. – 2023. – Vol. 3, no. 2. – P. 146–155.
13. Reier Forradellas R. Digital transformation and artificial intelligence applied to business: legal regulations, economic impact and perspective / R. Reier Forradellas, L. Garay Gallastegui // Laws. – 2021. – Vol. 10, no. 3. – Art. 70. – DOI: 10.3390/laws10030070.

14. Funta R. The digital economy and legal challenges / R. Funta, D. Buttler // *InterEULawEast*. – 2023. – Vol. 10, no. 1. – P. 145–160. – DOI: 10.22598/iele.2023.10.1.8.
15. Mania K. The digital transformation of legal industry: management challenges and technological opportunities / K. Mania // *Danube*. – 2022. – Vol. 13, no. 3. – P. 209–225. – DOI: 10.2478/danb-2022-0013.
16. Mohsan S. Towards the unmanned aerial vehicles (UAVs): a comprehensive review / S. Mohsan, M. Khan, F. Noor, I. Ullah, M. Alsharif // *Drones*. – 2022. – Vol. 6, no. 6. – Art. 147. – DOI: 10.3390/drones6060147.
17. Rada A. O. Digital inventory of agricultural land plots in the Kemerovo Region / A. O. Rada, A. D. Kuznetsov // *Foods and Raw Materials*. – 2022. – Vol. 10, no. 2. – P. 206–215. – DOI: 10.21603/2308-4057-2022-2-529.
18. Cheng R. A review of digital twin applications in civil and infrastructure emergency management / R. Cheng, L. Hou, S. Xu // *Buildings*. – 2023. – Vol. 13, no. 5. – Art. 1143. – DOI: 10.3390/buildings13051143.
19. Боярская Ю. Н. Беспилотные воздушные перевозки: проблемы и особенности правового регулирования / Ю. Н. Боярская // *Юрист*. – 2023. – № 12. – С. 59–62.
20. Зорина Н. С. Концептуальные подходы к изучению механизма регулирования беспилотных летательных аппаратов / Н. С. Зорина, Д. Н. Зорин // *Административное право и процесс*. – 2023. – № 8. – С. 71–73.
21. Коробеев А. И. Беспилотные транспортные средства: новые вызовы общественной безопасности / А. И. Коробеев, А. И. Чучаев // *Lex russica*. – 2019. – № 2. – С. 9–28. – DOI: 10.17803/1729-5920.2019.147.2.009-028.
22. Александрова Е. Г. Беспилотные летательные аппараты: попытки реализации безопасного полета на территории Российской Федерации / Е. Г. Александрова // *Российское правосудие*. – 2022. – № 1. – С. 39–43. – DOI: 10.37399/issn2072-909X.2022.1.39-43.
23. Иванова Т. Н. Беспилотные и автономные воздушные суда: понятия и защита частной жизни / Т. Н. Иванова // *Юридический мир*. – 2022. – № 5. – С. 31–35.
24. Ананенко А. О. Юридическая ответственность в области использования беспилотных транспортных средств / А. О. Ананенко // *Вестник университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)*. – 2021. – № 6. – С. 155–161. – DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.155-161.
25. Альбикив И. Р. Регулирование использования беспилотных летательных аппаратов (дронов) в гражданской авиации: правовые аспекты и судебная практика / И. Р. Альбикив, Д. К. Кириченко, А. А. Догадаев // *Общество и цивилизация*. – 2023. – Т. 5, № 4. – С. 6–9.

REFERENCES

1. Konev D.A. Digital technologies and biometric data: problem statement. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve = Gaps in Russian Legislation*, 2021, vol. 14, no. 1, pp. 290–295. (In Russ.).
2. Yakovenko A.A. Digital technologies as a tool for regulating social relations. *Tikhookeanskii region: ekonomika, politika, pravo = Pacific RIM: Economics, Politics, Law*, 2022, vol. 25, no. 1, pp. 225–238. DOI: 10.24866/1813-3274/2022-1/225-238. (In Russ.).
3. Ivanova S.A. Digital technologies in Russian law and doctrine. *Vlast' zakona = Rule of Law*, 2023, no. 1, pp. 69–79. (In Russ.).
4. Lang P.P. Legal values and digital technologies: the problem of parity. *Yuridicheskaya nauka = Legal Science*, 2021, no. 2, pp. 64–69. (In Russ.).
5. Lopatin V.N. Digital rights and digital technologies in the digital economy. *Informatsionnoe pravo = Information Law*, 2021, no. 4, pp. 14–17. (In Russ.).
6. Miroshnik V. Development of the law in the digital age. *Rossiiskoe pravosudie = Russian Justice*, 2022, no. 1, pp. 16–23. DOI: 10.37399/issn2072-909X.2022.1.16-23. (In Russ.).
7. Savenko N.Ye. LegalTech in digital economy and in regulation of individuals economic activities. *Legal Issues in the Digital Age*, 2022, vol. 3, no. 3, pp. 4–27. DOI: 10.17323/2713-2749.2022.3.4.27.
8. Sinyukov V.N. Digital law and problems of gradual transformation of the Russian legal system. *Lex Russica*, 2019, no. 9, pp. 9–18. DOI: 10.17803/1729-5920.2019.154.9.009-018. (In Russ.).
9. Tikhomirov Y.A., Kichigin N.V., Tsomartova F.V., Balkhaeva S.B. Law and digital transformation. *Pravo. Zhurnal Vysshhei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2021, no. 2, pp. 4–23. (In Russ.).

10. Trifonov S.G., Trifonova K.V. Digital rights in modern conditions: system analysis. *Rossiiskoe pravosudie = Russian Justice*, 2022, no. 1, pp. 147–160. DOI: 10.37399/issn2072-909X.2022.SI.147-160. (In Russ.).
11. Schennikova I.I. Digital law in Russian legal system. *Zakonodatel'stvo = Legislation*, 2023, no. 3, pp. 38–43. DOI: 10.58741/16818695_2023_3_38. (In Russ.).
12. Bogdan M. The law of the digital economy a reality for legal relations in the future – new international investment protection. *International Investment Law Journal*, 2023, vol. 3, no. 2, pp. 146–155.
13. Reier Forradellas R., Garay Gallastegui L. Digital transformation and artificial intelligence applied to business: legal regulations, economic impact and perspective. *Laws*, 2021, vol. 10, no. 3, art. 70. DOI: 10.3390/laws10030070.
14. Funta R., Buttler D. The digital economy and legal challenges. *InterEULawEast*, 2023, vol. 10, no. 1, pp. 145–160. DOI: 10.22598/iele.2023.10.1.8.
15. Mania K. The digital transformation of legal industry: management challenges and technological opportunities. *Danube*, 2022, vol. 13, no. 3, pp. 209–225. DOI: 10.2478/danb-2022-0013.
16. Mohsan S., Khan M., Noor F., Ullah I., Alsharif M. Towards the unmanned aerial vehicles (UAVs): a comprehensive review. *Drones*, 2022, vol. 6, no. 6, art. 147. DOI: 10.3390/drones6060147.
17. Rada A.O., Kuznetsov A.D. Digital inventory of agricultural land plots in the Kemerovo Region. *Foods and Raw Materials*, 2022, vol. 10, no. 2, pp. 206–215. DOI: 10.21603/2308-4057-2022-2-529.
18. Cheng R., Hou L., Xu S. A review of digital twin applications in civil and infrastructure emergency management. *Buildings*, 2023, vol. 13, no. 5, art. 1143. DOI: 10.3390/buildings13051143.
19. Boyarskaya Yu.N. Unmanned air transportation: problems and peculiarities of legal regulation. *Yurist = Lawyer*, 2023, no. 12, pp. 59–62. (In Russ.).
20. Zorina N.S., Zorin D.N. Conceptual approaches towards the study of the mechanism of regulation of unmanned aerial vehicles. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2023, no. 8, pp. 71–73. (In Russ.).
21. Korobeev A.I., Chuchaev A.I. Unmanned vehicles: new challenges to public security. *Lex Russica*, 2019, no. 2, pp. 9–28. DOI: 10.17803/1729-5920.2019.147.2.009-028. (In Russ.).
22. Aleksandrova E.G. Unmanned aerial vehicles: attempts to introduce safe operation in the airspace of Russian Federation. *Rossiiskoe pravosudie = Russian Justice*, 2022, no. 1, pp. 39–43. DOI: 10.37399/issn2072-909X.2022.1.39-43. (In Russ.).
23. Inanova T.N. Unmanned and autonomous aerial vehicles: the concept and protection of privacy. *Yuridicheskii mir = Legal World*, 2022, no. 5, pp. 31–35. (In Russ.).
24. Ananenko A.O. Unmanned vehicle use: legal responsibility. *Vestnik universiteta im. O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2021, no. 6, pp. 155–161. DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.155-161. (In Russ.).
25. Albikov I.R., Kirichenko D.K., Dogadaev A.A. Regulation of the use of unmanned aerial vehicles (drones) in civil aviation: legal aspects and judicial practice. *Obshchestvo i tsivilizatsiya = Society and Civilization*, 2023, vol. 5, no. 4, pp. 6–9. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кузнецов Александр Дмитриевич – директор Центра геодезии, аэросъемки и кадастровых работ Института цифры
Кемеровский государственный университет
650000, Россия, г. Кемерово, ул. Красная, 6
E-mail: adkuz@inbox.ru
ORCID: 0000-0002-1986-3039
SPIN-код РИНЦ: 5890-9087; AuthorID: 1020779

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Aleksandr D. Kuznetsov – Director, Center for Geodesy, Aerial Photography and Cadastral Work, Institute of Digitalization
Kemerovo State University
6, Krasnaya ul., Kemerovo, 650000, Russia
E-mail: adkuz@inbox.ru
ORCID: 0000-0002-1986-3039
RSCI SPIN-code: 5890-9087; AuthorID: 1020779

Акулов Анатолий Олегович – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента им. И.П. Поварича Института экономики и управления

Кемеровский государственный университет
650000, Россия, г. Кемерово, ул. Красная, 6
E-mail: akuanatolij@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-2301-7943
ResearcherID: V-2020-2017
SPIN-код РИНЦ: 2086-6524; AuthorID: 614574

Зверев Роман Евгеньевич – специалист по управлению беспилотными летательными аппаратами сектора аэросъемки Центра геодезии, аэросъемки и кадастровых работ Института цифры

Кемеровский государственный университет
650000, Россия, г. Кемерово, ул. Красная, 6
E-mail: zverev@i-digit.ru
ORCID: 0000-0001-9856-9358

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кузнецов А.Д. Проблемы правового регулирования получения сертификата эксплуатанта при использовании беспилотных воздушных судов / А.Д. Кузнецов, А.О. Акулов, Р.Е. Зверев // Правоприменение. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 54–63. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).54-63.

Anatoly O. Akulov – PhD in Economics, Associate Professor; Associate Professor, Department of Management named after I.P. Povarich, Institute of Economics and Management

Kemerovo State University
6, Krasnaya ul., Kemerovo, 650000, Russia
E-mail: akuanatolij@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-2301-7943
ResearcherID: V-2020-2017
RSCI SPIN-code: 2086-6524; AuthorID: 614574

Roman E. Zverev – specialist in the control of unmanned aerial vehicles, aerial photography sector, Center for Geodesy, Aerial Photography and Cadastral Works, Institute of Digitalization

Kemerovo State University
6, Krasnaya ul., Kemerovo, 650000, Russia
E-mail: zverev@i-digit.ru
ORCID: 0000-0001-9856-9358

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kuznetsov A.D., Akulov A.O., Zverev R.E. Problems of legal regulation of issuance of an air operator certificate when using unmanned aerial vehicle. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 54–63. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).54-63. (In Russ.).

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ СФЕРЕ

А.В. Савина

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

17 октября 2024 г.

Дата принятия в печать –

10 января 2025 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2025 г.

Ключевые слова

Искусственный интеллект, публичная финансовая деятельность, финансово-правовое регулирование, финансовая поддержка, финансовое стимулирование, налоговое стимулирование, развитие малого и среднего предпринимательства, этическое регулирование, национальные приоритеты

Рассматривается понятие искусственного интеллекта, обращается внимание на его развитие и появление типов искусственного интеллекта, например «сильного искусственного интеллекта», определение которого получило закрепление в законодательстве. Подчеркивается важность пределов правового регулирования в сфере искусственного интеллекта. Осмысляются споры, возникающие в связи с внедрением технологий искусственного интеллекта в сферу банковских отношений, выявляются пробелы в законодательстве. Особое внимание уделяется вопросам финансово-правового регулирования технологий искусственного интеллекта, мерам финансовой поддержки таких технологий. Анализируются аспекты финансового стимулирования, выявляются пробелы в законодательстве, связанном с поддержкой субъектов малого и среднего предпринимательства.

PROSPECTS FOR APPLYING ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN FINANCIAL LAW

Anna V. Savina

Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russia

Article info

Received –

2024 October 17

Accepted –

2025 January 10

Available online –

2025 March 20

Keywords

Artificial intelligence, public financial activity, financial and legal regulation, financial support, financial incentives, tax incentives, development of small and medium-sized businesses, ethical regulation, national priorities

The subject of the study is the legal regulation of artificial intelligence in Russia, in particular, the specifics of financial and legal regulation of this area. Digital technologies are the driving force behind global changes that affect all levels of human activity and require adaptation to the new conditions of digital reality. The work draws attention to its development and the emergence of types of artificial intelligence, for example, "strong artificial intelligence", the definition of which has been enshrined in legislation.

The purpose of the study is to consider the specifics of regulating artificial intelligence in Russia by ethical and financial and legal norms.

Methodology. Both general scientific and special methods were used (for example, formal legal and comparative legal methods), which made it possible to comprehensively study the selected issues.

Main results. The article emphasizes the importance of the limits of legal regulation in the field of artificial intelligence. Disputes arising in connection with the introduction of artificial intelligence technologies in the sphere of banking relations are understood, gaps in legislation are identified. The article pays special attention to the issues of financial and legal regulation of artificial intelligence technologies, measures of financial support for such technologies. Aspects of financial incentives are analyzed, gaps in legislation related to support for small and medium-sized businesses are identified. Conclusions. The problem of ethical and financial and legal regulation of artificial intelligence has received broad consideration, which made it possible to identify a set of problems and formulate ways to solve them, and also set a new vector for future research on this topic.

1. Введение

Цифровые технологии, в том числе технологии искусственного интеллекта (далее – ИИ), стремительно развиваются и оказывают существенное влияние на все сферы жизнедеятельности. В связи с этим в обществе формируются новые модели поведения, появляются инновации в бизнес-процессах, меняются направления государственной политики. Президентом РФ на Пленарном заседании Международной конференции по искусственному интеллекту и машинному обучению было отмечено: «Мы будем и дальше стремиться к тому, чтобы Россия стала одной из самых комфортных юрисдикций в мире для развития искусственного интеллекта, для смелого поиска здесь необходимых всем решений»¹.

В науке, в том числе правовой, теме ИИ посвящено большое число работ (см., напр.: [1–3]).

Наращивание темпов внедрения технологий ИИ крупнейшими компаниями в свою деятельность, в том числе в деятельность по взаимодействию с гражданами, требует законодательного закрепления правил, увеличивающих уровень осведомленности граждан и бизнеса о взаимодействии с роботом, а не с сотрудником. Споры, возникающие из применения технологии ИИ, носят пока еще единичный характер², но справедливо предположить, что в скором времени они получат широкое распространение. В связи с этим следует еще раз подчеркнуть, что государство не может остановить процессы стремительного развития цифровых технологий и цифровой экономики ввиду нарастающих запросов общества. Более того, оно вовлекается в эти процессы и интегрирует технологии и в сферу государственного управления. Существующие идеи и предложения разработчиков технологий ИИ требуют воплощения в конкретные государственные решения и законодательные инициативы. Однако, несмотря на потребность соответствия современным стандартам, в целях сохранения государственности и непосредственно защиты интересов государства и общества, следует выстраивать такие законодательные рамки, которые могли бы обеспечивать правильный баланс. Отметим, что Указом Президента РФ от 15 февраля 2024 г. № 124 «О внесении изменений в Указ

Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 “О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации” и в Национальную стратегию, утвержденную этим Указом»³ вносятся изменения в ряд нормативных правовых актов, где расширяется понятийный аппарат и даются определения таких понятий, как, например, «сильный искусственный интеллект», «доверенные технологии искусственного интеллекта» и др. Так, определение сильного искусственного интеллекта указывает на него как на один из типов ИИ, который способен выполнять различные задачи, взаимодействовать с человеком и самостоятельно (без участия человека) адаптироваться к изменяющимся условиям. Вместе с тем заслуживает внимания определение понятия доверенных технологий ИИ, под которыми понимаются технологии, отвечающие стандартам безопасности и разработанные с учетом ряда принципов: объективности, недискриминации, этичности, исключающие при их использовании возможность причинения вреда человеку и нарушения его основополагающих прав и свобод, нанесения ущерба интересам общества и государства.

Думается, данный факт подтверждает осознание законодателем существенных угроз, которые может повлечь неурегулированность отношений в данной сфере. В этой связи следует обратить внимание на категорию пределов в праве, приобретающую особую важность в новом технологическом укладе мира и, в частности, развитии цифровой экономики.

2. Понятие и пределы правового регулирования технологий ИИ в России

Известным фактом является то, что развитие технологий ИИ вызывает множество опасений: его безопасность для человека, области допустимого использования, сфера ответственности разработчиков и т. п. Повышенного внимания требует применение ИИ в сфере финансов.

Поэтому, оценивая современное состояние и перспективные возможности правового регулирования публичной финансовой деятельности, а также реализации норм финансового права в условиях изменения подходов к управлению многими общественными отношениями, назревает необходимость

¹ Пленарное заседание Международной конференции по искусственному интеллекту и машинному обучению Artificial Intelligence Journey 2023 на тему «Революция генеративного ИИ: новые возможности» // Президент России: офиц. сайт. 2023. 24 нояб. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/72811> (дата обращения: 02.09.2024).

² См., напр.: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23 января 2024 г. № Ф02-7539/2023 по делу № А58-4021/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 8. Ст. 1102.

законодательного закрепление понятия «предел» и использования его в правовом регулировании современных финансовых отношений, так или иначе связанных с развитием ИИ в России. В этой связи особую актуальность приобретает проблема пределов внедрения технологий ИИ во все сферы жизнедеятельности, пределов ответственности субъектов деятельности, связанной с технологиями ИИ, пределов государственного вмешательства в сферы, где применяется ИИ. Как подчеркивается учеными, «законодатель должен комплексно подходить к изучению преимуществ и недостатков, которые имеют технологии искусственного интеллекта» [4, с. 17].

Следует обозначить, что в научной литературе предел понимается по-разному, и в большей степени данное понятие приобретает философские черты [5; 6, с. 196–198]. Однако по мере внедрения технологий в жизнь, тем более тех, которым свойственна самообучаемость и непредсказуемость принятия решений, категория пределов приобретает всё больший правовой смысл, а наука наполняется исследованиями о классификации пределов правового регулирования [7].

Перед государством стоит непростая задача: с одной стороны, успешное развитие технологий ИИ нуждается в стимулировании (особенно в финансовом), с другой – вызывает опасения и требует установления в законодательстве сдерживающих механизмов непредсказуемого развития технологий ИИ, создающих угрозу обществу и государству. Видится, что сохранение баланса в данной сфере возможно посредством установления правовых пределов для субъектов деятельности в области ИИ.

Представляется необходимой адаптация законодательства под все эти процессы. Новыми правовыми нормами должны быть достаточно четко определены границы и объем любой деятельности, связанной с технологиями ИИ, чтобы ИИ «служил обществу», а не наоборот. При этом представляется необходимым сохранение ценности человеческого капитала и создания условий для его развития в областях распространения ИИ, который представляет из себя комплекс технологических решений, позволяющих имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма)⁴.

Следует согласиться с философской точкой зрения Е.Н. Струк, называющей предел «универсальным эволюционным механизмом изменения, проявляющего себя особым образом в рамках каждой конкретной области действительности» [5, с. 89]. Думается, именно от определения правильного правового контура для ИИ-отношений в России зависит как развитие данного направления, так и всего государства в целом.

Е.А. Березина подчеркивает: «Помимо собственных правовых технологий, свойственных праву, включающих в себя использование юридических конструкций, специальной юридической терминологии, типов, методов и способов правового регулирования в юридической практике находят свою эффективную реализацию компьютерные, цифровые, информационные технологии, которые приобретают статус правовых, будучи использованными для достижения определенного правового результата» [8, с. 73].

Роль права, правотворческой деятельности в процессе технологизации и цифровизации социальных процессов во многом зависит от того, в рамках какой концепции правопонимания находятся ученые-правоведы и законодатель. В.И. Пржиленский справедливо отмечает: «Лишь изменив основы правопонимания, можно спасти человека и человечество от негативных последствий технического развития» [9, с. 18].

3. Проявление норм «мягкого права» в регулировании ИИ и их значение для финансовых правоотношений

В науке, в том числе финансово-правовой, получает развитие концепция норм мягкого права (напр., [10]). А.В. Демин пишет, что нормы «мягкого права» имеют обязывающий характер, но не являются юридически обязательными [11, с. 33]. Так, в сфере ИИ сейчас наблюдается тенденция перехода к саморегулированию, например посредством применения этических норм. Вопросы этического регулирования ИИ нашли отражение и в науке [12–14]. Р.С. Тихонов подчеркивает: «Ландшафт регулирования искусственного интеллекта состоит из трех основных компонентов: нормативно-правовое регулирование; техническое регулирование и стандартизация, а также этическое регулирование»⁵. Для финансового права приобретает большое значение аспект

⁴ Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 41. Ст. 5700.

⁵ См.: Более 30 млрд рублей направят на финансирование федерального проекта «Искусственный интеллект» до 2024 года // Минэкономразвития России: офиц. сайт. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/bolee_30_mlrld

пределов «мягкого», этического регулирования ИИ-отношений, поскольку сфера финансов, в частности финансового обеспечения развития технологий ИИ, требует юридической обязательности и установления ответственности участников в этой области.

Значимым примером, демонстрирующим внедрение этического регулирования в сферу ИИ-отношений и устанавливающим условные границы должного и допустимого, является разработанный Альянсом в сфере искусственного интеллекта Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта⁶ (далее – Кодекс), закрепляющий общие этические принципы и стандарты поведения участников отношений в сфере ИИ (акторов) в своей деятельности. Следует подчеркнуть, что Кодекс представляет собой систему рекомендательных правил, предназначенных для создания среды доверенного развития технологий ИИ в России. Как отмечено в самом Кодексе, он распространяется на отношения, связанные с этическими аспектами создания (проектирования, конструирования, пилотирования), внедрения и использования технологий ИИ на всех этапах жизненного цикла, которые в настоящее время не урегулированы российским законодательством и (или) актами технического регулирования.

Несмотря на большое количество подписантов Кодекса (более 300 российских компаний, более 40 федеральных органов исполнительной власти, 20 региональных органов исполнительной власти)⁷, что указывает на факт его публичного признания, видится, что в России первостепенное значение отводится императивным нормам правового регулирования отношений, связанных с развитием ИИ-технологий.

Согласно п. 26 Указа Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» обеспечение и защита национальных интересов Российской Федерации осуществляются за счет концентрации усилий и ресурсов органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества на реализации ряда стратегических национальных приоритетов,

среди которых имеет место и научно-технологическое развитие.

Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 утверждена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г. (далее – Стратегия), в которой установлены основные принципы развития и использования технологий ИИ, в числе которых можно выделить: приобретение навыков для успешной адаптации к условиям цифровой экономики, безопасность; прозрачность; технологический суверенитет; разумная бережливость и др. Заметим, что среди перечисленных принципов, несмотря на применение ИИ в финансовой деятельности государства, отсутствуют такие, которые отражали бы аспекты финансово-правового содержания, учитывая, что предпосылки к более активному внедрению ИИ в публичную финансовую деятельность уже намечены.

Например, директором департамента финансовой политики Министерства финансов РФ Иваном Чебесковым отмечено, что цифровые рубли в будущем могут быть использованы в бюджетном процессе, а ИИ может помочь при формировании бюджета⁸. Согласно данным Приказа Казначейства России от 14 декабря 2020 г. № 364⁹ в работе Федерального казначейства уже используются инструменты ИИ, в частности «Интеллектуальный цифровой агент». Вместе с тем инструменты ИИ планируются к применению в мониторинге реализации национальных проектов, целей и контрольно-надзорной деятельности¹⁰.

Таким образом, следует предположить, что принципы развития и использования технологий ИИ в России нуждаются в дополнительных корректировках и требуют включения в свой состав принципов, ориентированных и на государственную деятельность, в том числе публичную финансовую деятельность.

4. Финансово-правовое регулирование развития отрасли ИИ в России

Рассматривая ИИ в качестве глобального технологического проекта государства, его важного стратегического и экономического значения, особый интерес вызывает вопрос государственной поддержки

[_rublej_napravyat_na_finansirovanie_federalnogo_proekta_iskusstvennyy_intellekt_do_2024_goda.html](#) (дата обращения: 15.10.2024).

⁶ URL: https://ethics.a-ai.ru/assets/ethics_files/2023/05/12/Кодекс_этики_20_10_1.pdf (дата обращения: 15.10.2024).

⁷ URL: https://ethics.a-ai.ru/assets/ethics_files/2024/11/20/Список_компаний_1.pdf (дата обращения: 15.10.2024).

⁸ Минфин допустил использование ИИ в работе над бюджетом // ТАСС. 2023. 19 апр. URL: <https://tass.ru/ekonomika/17557993> (дата обращения: 03.10.2024).

⁹ Приказ Казначейства России от 14 декабря 2020 г. № 364 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации на 2021–2023 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Приказ Казначейства России от 14 января 2022 г. № 10 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации на 2022–2024 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

в этой сфере (в частности, финансовой поддержки), а также применения финансово-стимулирующих подходов.

Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» закрепляет определение государственной поддержки: «совокупность решений и действий организационного, правового и финансового характера государственных органов власти, направленных на улучшение социального положения граждан и развитие бизнеса». В Докладе Банка России «Применение искусственного интеллекта на финансовом рынке»¹¹ отмечается, что «на данный момент в мировой практике регулирования ИИ условно можно выделить три основных подхода: ограничительный, гибридный и стимулирующий».

В Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 в 2024 г. были внесены изменения, устанавливающие нормы, регулирующие вопросы стимулирования внедрения технологий ИИ в отраслях экономики и социальной сферы (п. 51 (7)). Среди добавленных направлений стимулирования внедрения ИИ в экономические и социальные отрасли можно выделить меры, связанные со стимулированием спроса на технологии ИИ со стороны отраслевых организаций посредством предоставления грантов; установление обязательных требований о повышении эффективности деятельности хозяйствующих субъектов и обязательном использовании ими технологий ИИ при предоставлении им субсидий из федерального бюджета; интеграция показателей и мероприятий, связанных с ИИ, в национальные проекты и государственные программы, что предполагает включение ИИ в процесс стратегического планирования на федеральном уровне, и др.

Как видится, стимулирование развития ИИ в России – важная цель, для достижения которой предполагается вовлечение как публичной власти, так и коммерческих и некоммерческих организаций, граждан. Данная проблематика является темой исследований и научных дискуссий долгое время (см., напр.: [15–18]) и приобретает новые грани актуальности в связи с развитием цифровизации.

Среди общих стимулирующих механизмов в области ИИ особое место занимают меры финансово-правового стимулирования. В.В. Меньков предлагает следующее определение понятия «финан-

сово-правовое стимулирование» – «урегулированная юридическими нормами деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по установлению и реализации финансово-правовых стимулов. При этом данная деятельность не исключает одновременное установление и применение иных юридических средств, например, финансово-правовых ограничений, определяющих рамки использования финансово-правовых стимулов в целях охраны и защиты публичных финансовых интересов» [19, с. 12].

В науке финансового права отмечается, что одним из ведущих правовых средств убеждения является стимулирование [20, с. 6]. С экономической точки зрения стимулирование – это «экономическое побуждение, использование материальных стимулов (побудителей), способствующих тому, чтобы производители, потребители, покупатели вели себя желаемым образом, к выгоде и в интересах лиц, применяющих стимулирование» [21, с. 407].

Значимость стимулирования как инструмента заметно усиливается ввиду необходимости формирования надежной основы для взаимодействия государства как с организациями, так и с отдельными гражданами. Внедрение стимулирующих мер рассматривается как стратегический ресурс для достижения более высокой эффективности и справедливости в правоприменительной практике. Среди направлений финансового стимулирования особое место занимает налоговое стимулирование, в частности предоставление налоговых льгот и преференций. Вопрос снижения налоговой нагрузки на субъектов инновационной деятельности требует особого внимания. Следует согласиться с суждением К.А. Пономаревой: «Налоговая нагрузка на российские цифровые компании существенно выше по сравнению с иностранными конкурентами» [22, с. 611]. Государство оказывает различные меры поддержки бизнеса, снижает ставки налога на прибыль, освобождает от налогов на имущество или импортных пошлин на необходимое оборудование.

О.Ю. Лютова, размышляя об успешности внедрения ИИ с помощью налогового стимулирования, пишет: «...необходимо также учесть четкость в правовом регулировании перечня оборудования, при эксплуатации которого возможно применение технологии искусственного интеллекта, с учетом его от-

¹¹ URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/156061/Consultation_Paper_03112023.pdf (дата обращения: 03.10.2024).

раслевой спецификации» [23, с. 68]. Обозначая наличие уже имеющихся в России двух реестров (Минцифры России и Минпромторга России), О.Ю. Лютова предлагает провести их упразднение и создать единый список технологий ИИ [23].

Видится, что в настоящее время трудности для установления основ налогового стимулирования ИИ-сферы состоят в отсутствии четкого категорирования субъектов предпринимательской деятельности, занимающихся деятельностью, направленной на развитие ИИ, а также целью которых является коммерциализация разработок в сфере ИИ.

В этой связи думается, что первоочередной мерой финансового стимулирования может служить государственная поддержка в данной области. Например, государством предусмотрены меры поддержки малых предприятий, стремящихся разрабатывать новую продукцию с использованием ИИ, включая коммерциализацию ИИ посредством поддержки малых предприятий с положительной деловой репутацией, которые планируют внедрение собственных продуктов в сфере ИИ. Осуществление такой поддержки предполагает участие Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере¹². Государство посредством предоставления финансовой помощи активно содействует развитию ИИ, а такая «обратная связь – это важнейшее звено управленческих отношений» [24, с. 48].

В этой связи следует обратить внимание на особенности финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП). Е.А. Громова констатирует существование стимулирующего правового режима предпринимательской деятельности субъектов МСП в сфере цифровых инноваций и технологий, называя его «особым порядком правового регулирования общественных отношений, возникающих по поводу осуществления указанных субъектами предпринимательской деятельности в сфере цифровых инноваций и технологий» [25, с. 39].

Для терминологической ясности отметим, что согласно ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Закон № 209-ФЗ) «субъекты малого и среднего предпринимательства – хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные пред-

приниматели), отнесенные в соответствии с условиями, установленными настоящим Федеральным законом, к малым предприятиям, в том числе к микропредприятиям, и средним предприятиям, сведения о которых внесены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства».

Согласно Распоряжению Правительства РФ от 5 октября 2023 г. № 2715-р принято решение выделить из резервного фонда Правительства РФ ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» в целях достижения результата федерального проекта «Искусственный интеллект» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» бюджетные ассигнования в объеме 821 млн руб. на осуществление грантовой поддержки предприятий по разработке, применению и коммерциализации сервисов и (или) решений с использованием технологий ИИ, разработчиков открытых библиотек в сфере интеллекта, акселерации проектов с применением ИИ, а также на грантовую поддержку малых предприятий по разработке, применению и коммерциализации продуктов, сервисов и (или) решений с использованием технологий ИИ.

Статья 17 Закона № 209-ФЗ закрепляет основы финансовой поддержки субъектов МСП. В законе закреплено, что оказание финансовой поддержки субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру такой поддержки, может осуществляться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в форме субсидий, бюджетных инвестиций, государственных и муниципальных гарантий по обязательствам субъектов МСП и организаций, образующих инфраструктуру поддержки таких субъектов.

В то же время п. 2 ст. 17 Закона № 209-ФЗ установлено, что средства федерального бюджета на государственную поддержку субъектов МСП, которые предусмотрены федеральным законом о бюджете, предоставляются государственным фондам поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности в виде субсидий.

Н.С. Ермолов подчеркивает, что для бюджетного финансирования характерна такая особенность, как ее целевой характер, предлагая выделять, например, принципы бюджетного финансирования

¹² Постановление Правительства РФ от 3 июля 2012 г. № 680 «Об уставе федерального государственного бюджетного учреждения “Фонд содействия развитию малых

форм предприятий в научно-технической сфере”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 28. Ст. 3910.

финансовой поддержки, принцип целевого (адресного) характера финансовой поддержки [26, с. 27].

Поддерживая данные предложения, следует отметить, что, несмотря на активное развитие ИИ в России и масштабирование государственной поддержки данной сферы, в Законе № 209-ФЗ остается неурегулированным напрямую вопрос поддержки субъектов МСП в области развития технологий ИИ. Стоит оговориться, что в ст. 22 данного закона закрепляются общие основы поддержки инновационной деятельности субъектов МСП, но отсутствие в законе правовых норм о поддержке деятельности субъектов МСП в области ИИ и, как следствие, правовой ясности, создает определенные трудности. Учитывая, что в Законе № 209-ФЗ отсутствует регламентация норм поддержки ИИ-направления и субъектов, деятельность которых связана с разработкой и внедрением технологий ИИ, видится, что это может привести к усложнению порядка предоставления адресной финансовой поддержки таким субъектам.

5. Заключение

Обобщая результаты настоящего исследования, можно резюмировать, что наращивание потенциала ИИ ставит перед законодателем задачу оценивать не только преимущества и недостатки технологий ИИ при урегулировании отношений в данной сфере, но и прогнозировать риски и предопределять угрозы применения данных технологий. Это проявляется в активном расширении технологической терминологии законодательства, например «сильный

искусственный интеллект», «доверенные технологии искусственного интеллекта» и др.

В этой связи в условиях нового технологического уклада актуализируется необходимость установления соответствующих правовых пределов деятельности субъектов, так или иначе связанных с разработкой, внедрением, использованием, коммерциализацией и иных форм деятельности в области ИИ. Одновременно следует подчеркнуть, что особого внимания требует вопрос корректировки принципов развития и использования технологий ИИ в России путем включения в Национальную стратегию развития искусственного интеллекта на период до 2030 г. принципов, ориентированных и на государственную деятельность, в том числе публичную финансовую деятельность.

Вместе с тем отметим значимость финансового стимулирования в развитии ИИ в России. Видится, что первоочередной мерой финансового стимулирования может служить государственная поддержка развития технологий ИИ. Однако, несмотря на большие объемы денежных средств, выделяемых на поддержку ИИ-отрасли, а также на положительный опыт организаций, такую поддержку получивших, думается, что дополнительной проработки требует Закон № 209-ФЗ, с выделением в нем отдельной статьи, регулирующей поддержку субъектов МСП, деятельность которых связана с разработкой, внедрением или коммерциализацией технологий ИИ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Фролова Е. Е. Цифровые инструменты защиты прав на интеллектуальную собственность: на примере блокчейн и искусственного интеллекта / Е. Е. Фролова, Е. В. Купчина // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2023. – Вып. 61. – С. 479–498. – DOI: 10.17072/1995-4190-2023-61-479-498.
2. Васильев А. А. Искусственный интеллект и право: проблемы, перспективы / А. А. Васильев, Ю. В. Печатнова // Российско-азиатский правовой журнал. – 2020. – № 2. – С. 14–18. – DOI: 10.14258/raij(2020)2.3.
3. Кузьмина Е. В. Искусственный интеллект в налоговом праве / Е. В. Кузьмина, Р. Г. Маркосян // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2021. – № 12-2. – С. 45–47. – DOI: 10.24412/2411-0450-2021-12-2-45-47.
4. Евстратов А. Э. Пределы применения искусственного интеллекта (правовые проблемы) / А. Э. Евстратов, И. Ю. Гученков // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 13–19. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).13-19.
5. Струк Е. Н. Категория «предел» в современной философии: постановка проблемы / Е. Н. Струк // Вестник Московского университета. Серия 7. Философия. – 2011. – № 2. – С. 88–99.
6. История философии: Запад – Россия – Восток : учеб. для студентов высш. учеб. заведений / под ред. Н. В. Мотрошиловой. – 3-е изд. – М. : Греко-латинский кабинет, 2000. – Кн. 1 : Философия древности и средневековья. – 480 с.
7. Иванов Р. Л. Пределы правового регулирования: понятие и виды / Р. Л. Иванов // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2011. – № 4 (29). – С. 6–18.

8. Березина Е. А. Использование программных агентов в юридической практике / Е. А. Березина // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18, № 7. – С. 71–85. – DOI: 10.17803/1994-1471.2023.152.7.071-085.
9. Пржиленский В. И. Идея права в контексте эволюции техносоциальных систем / В. И. Пржиленский // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – Т. 17, № 8. – С. 11–19. – DOI: 10.17803/1994-1471.2022.141.8.011-019.
10. Еремин С. Г. Нормы «мягкого права» как новый источник финансового права России / С. Г. Еремин // Финансовое право. – 2018. – № 10. – С. 3–5.
11. Демин А. В. «Мягкое право»: практика применения в контексте российского и международного права / А. В. Демин. – 2018. – 57 с. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Лизикова М. С. Этические и правовые вопросы развития искусственного интеллекта / М. С. Лизикова // Труды Института государства и права РАН. – 2022. – Т. 17, № 1. – С. 177–194. – DOI: 10.35427/2073-4522-2022-17-1-lizikova.
13. Камалова Г. Г. Правовые и этические принципы регулирования искусственного интеллекта и робототехники / Г. Г. Камалова // Право и государство: теория и практика. – 2021. – № 10 (202). – С. 181–184. – DOI: 10.47643/1815-1337_2021_10_181.
14. Попова А. В. Этические принципы взаимодействия с искусственным интеллектом как основа правового регулирования / А. В. Попова // Правовое государство: теория и практика. – 2020. – № 3 (61). – С. 34–43. – DOI: 10.33184/pravgos-2020.3.4.
15. Левин О. В. Средства стимулирования в праве / О. В. Левин // Вестник Мордовского университета. – 2006. – Т. 16, № 1. – С. 165–172.
16. Лебедев К. К. К вопросу о мерах налогового стимулирования в энергетическом праве (на примере экологических налогов) / К. К. Лебедев, А. С. Новиков // Вопросы современной юриспруденции. – 2017. – № 5 (66). – С. 40–44.
17. Худойкина Т. В. Нормативная правовая терминология института стимулирования в праве: теоретический анализ и значение для подготовки юристов / Т. В. Худойкина, Л. Ю. Фомина, О. В. Левин // Интеграция образования. – 2007. – № 1. – С. 55–59.
18. Захарова Р. Ф. Правовые проблемы налогового стимулирования инновационной деятельности / Р. Ф. Захарова // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2010. – № 3. – С. 27–33.
19. Меньков В. В. Финансово-правовое стимулирование внедрения цифровых технологий коммерческими организациями : дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Меньков. – Саратов, 2022. – 206 с.
20. Беликов Е. Г. Социальная направленность принципа сочетания убеждения и принуждения в финансовом праве / Е. Г. Беликов // Финансовое право. – 2016. – № 8. – С. 6–10.
21. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 6-е изд., перераб и доп. – М. : ИНФРА-М, 2024. – 512 с.
22. Пономарева К. А. Правовые проблемы налогообложения цифровых бизнес-моделей / К. А. Пономарева // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2022. – Вып. 58. – С. 605–620. – DOI: 10.17072/1995-4190-2022-58-605-620.
23. Лютова О. И. Актуальные вопросы правового регулирования налоговых отношений в условиях применения технологии искусственного интеллекта / О. И. Лютова // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18, № 7. – С. 62–70. – DOI: 10.17803/1994-1471.2023.152.7.062-070.
24. Грачева Е. Ю. Трансформация правового регулирования налоговых отношений в условиях цифровой экономики / Е. Ю. Грачева, Н. М. Артемов, К. А. Пономарева // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 45–56. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).45-56.
25. Громова Е. А. Стимулирующий правовой режим предпринимательской деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере цифровых инноваций и технологий / Е. А. Громова // Московский юридический журнал. – 2024. – № 1. – С. 37–44.
26. Ермолов Н. С. Принципы финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства / Н. С. Ермолов // Финансовое право. – 2022. – № 8. – С. 22–26.

REFERENCES

1. Frolova E.E., Kupchina E.V. Digital Tools for the Protection of Intellectual Property Rights: a Case Study of Blockchain and Artificial Intelligence. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2023, iss. 61, pp. 479–498. DOI: 10.17072/1995-4190-2023-61-479-498. (In Russ.).
2. Vasiliev A.A., Pechatnova Y.V. Artificial intelligence and law: problems and prospects. *Rossiisko-aziatskii pravovoi zhurnal = Russian-Asian law journal*, 2020, no. 2, pp. 14–18. DOI: 10.14258/ralj(2020)2.3. (In Russ.).
3. Kuzmina E.V., Markosian R.G. Artificial intelligence in tax law. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika = Economy and business: theory and practice*, 2021, no. 12-2, pp. 45–47. DOI: 10.24412/2411-0450-2021-12-2-45-47. (In Russ.).
4. Evstratov A.E., Guchenkov I.Yu. The limitations of artificial intelligence (legal problems). *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 2, pp. 13–19. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).13-19.
5. Struk E.N. The category limit in the modern philosophy: problem definition. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 7. Filosofiya = Lomonosov Philosophy Journal*, 2011, no. 2, pp. 88–99. (In Russ.).
6. Motroshilova N.V. (ed.). *History of philosophy: West – Russia – East*, Textbook for students of universities, 3rd ed. Moscow, Greko-latinskii kabinet Publ., 2000. Bk. 1: Philosophy of antiquity and the Middle Ages. 480 p. (In Russ.).
7. Ivanov R.L. Limits of legal regulation: the concept and the forms. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo" = Herald of Omsk university. Series "Law"*, 2011, no. 4, pp. 6–18. (In Russ.).
8. Berezina E.A. Software Agents in the Practice of Law. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2023, vol. 18, no. 7, pp. 71–85. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.152.7.071-085. (In Russ.).
9. Przhilenskiy V.I. The Idea of Law in the Context of Technosocial Systems Evolution. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2022, vol. 17, no. 8, pp. 11–19. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.141.8.011-019. (In Russ.).
10. Eremin S.G. Soft law provisions as a new source of the Russian financial law. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2018, no. 10, pp. 3–5. (In Russ.).
11. Demin A.V. "Soft Law": Practice of Application in the Context of Russian and International Law. 2018. 57 p. Available at ConsultantPlus. (In Russ.).
12. Lizikova M.S. Ethical and legal issues of artificial intelligence development in business and other economic activities. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN = Proceedings of the Institute of state and law of RAS*, 2022, vol. 17, no. 1, pp. 177–194. DOI: 10.35427/2073-4522-2022-17-1-lizikova. (In Russ.).
13. Kamalova G.G. Legal and ethical principles of regulation artificial intelligence and robotics. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika = Law and State: the theory and practice*, 2021, no. 10 (202) , pp. 181–184. DOI: 10.47643/1815-1337_2021_10_181. (In Russ.).
14. Popova A.V. Ethical principles of interaction with artificial intelligence as a basis of legal regulation. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The rule-of-law state: theory and practice*, 2020, no. 3 (61), pp. 34–43. DOI: 10.33184/pravgos-2020.3.4. (In Russ.).
15. Levin O.V. Incentive means in law. *Vestnik Mordovskogo universiteta = Mordovia University Bulletin*, 2006, vol. 16, no. 1, pp. 165–172. (In Russ.).
16. Lebedev K., Novikov A. The question of tax incentives in the energy law (for example, environmental taxes). *Voprosy sovremennoi yurisprudentsii*, 2017, no. 5 (66) , pp. 40–44. (In Russ.).
17. Khudoikina T.V., Fomina L.Yu., Levin O.V. Normative legal terms of the stimulation institution in law: theoretical analysis and meaning for lawyers training. *Integratsiya obrazovaniya = Integration of education*, 2007, no. 1, pp. 55–59. (In Russ.).
18. Zaharova R. Legal Issues of Tax Stimulation of Innovation Activity Subjects. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law Journal of the Higher School of Economics*, 2010, no. 3, pp. 27–33. (In Russ.).
19. Men'kov V.V. *Financial and Legal Incentives for the Implementation of Digital Technologies by Commercial Organizations*, Cand. Diss. Saratov, 2022. 206 p. (In Russ.).
20. Belikov E.G. Social focus of the principle of mingled persuasion and violence in the financial law. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2016, no. 8, pp. 6–10. (In Russ.).

21. Raizberg B.A., Lozovskii L.Sh., Starodubtseva E.B. *Modern economic dictionary*, 6th ed. Moscow, INFRA-M Publ., 2024. 512 p. (In Russ.).
22. Ponomareva K.A. Legal Issues of Taxation of Digital Business Models. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2022, iss. 58, pp. 605–620. DOI: 10.17072/1995-4190-2022-58-605-620. (In Russ.).
23. Lyutova O.I. Topical Issues of Legal Regulation of Tax Relations in the Context of the Use of artificial intelligence Technology. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2023, vol. 18, no. 7, pp. 62–70. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.152.7.062-070. (In Russ.).
24. Gracheva E.Yu., Artemov N.M., Ponomareva K.A. Transformation of the legal regulation of tax relations in the digital economy context. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 45–56. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).45-56.
25. Gromova E.A. Stimulating Legal Regime of Entrepreneurial Activity of Small and Medium-Sized Enterprises in the Sphere of Digital Innovations and Technologies. *Moskovskii yuridicheskii zhurnal = Moscow Juridical Journal*, 2024, no. 1, pp. 37–44. (In Russ.).
26. Ermolov N.S. The principles of financial support of small and medium-sized business entities. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2022, no. 8, pp. 22–26. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Савина Анна Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права Института права и национальной безопасности Тамбовский государственный университет им. Г.П. Державина
392008, Россия, г. Тамбов, ул. Советская, 181б
E-mail: anna.savina56@mail.ru
ORCID: 0000-0002-2107-8769
SPIN-код РИНЦ: 2707-8759

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Anna V. Savina – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Civil Law, Institute of Law and National Security
Derzhavin Tambov State University
181b, Sovetskaya ul., Tambov, 392008, Russia
E-mail: anna.savina56@mail.ru
ORCID: 0000-0002-2107-8769
RSCI SPIN-code: 2707-8759

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Савина А.В. Перспективы применения искусственного интеллекта в финансово-правовой сфере / А.В. Савина // *Правоприменение*. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 64–73. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).64-73.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Savina A.V. Prospects for applying artificial intelligence in financial law. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 64–73. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).64-73. (In Russ.).

СВОБОДА СОБИРАНИЯ И ОЦЕНКИ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ЮРИСДИКЦИОННЫМИ ОРГАНАМИ РОССИЙСКИХ СПОРТИВНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ*

И.А. Васильев, Е.Г. Ветрова

Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

01 октября 2024 г.

Дата принятия в печать –

10 января 2025 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2025 г.

Ключевые слова

Общероссийские спортивные федерации, спортивные споры, юрисдикционные органы, обязательное досудебное урегулирование споров, стандарты доказывания, свобода собирания доказательств, свобода оценки доказательств

Общероссийские спортивные федерации, профессиональные лиги и Российское антидопинговое агентство (РУСАДА) законодательно наделены правами создания юрисдикционных органов по обязательному досудебному урегулированию споров в спорте, возникающих между субъектами профессионального спорта и спорта высших достижений. Перечисленные спортивные организации самостоятельно разрабатывают и утверждают процессуальные нормы, используемые при процедурах урегулирования названных споров, в том числе устанавливая определенные стандарты доказывания. Последние могут как иметь буквальное отражение в положениях регламентов спортивных организаций без специальной детализации, так и выражаться в нормах, обязывающих правоприменителя к определенному анализу доказательств и обоснованию принимаемого на основе такого решения. Проанализировав регламенты общероссийских спортивных федераций, профессиональных лиг и РУСАДА, авторы выделили несколько ключевых особенностей закрепления за юрисдикционными органами свободы собирания и оценки доказательств: как предоставленных сторонами, так и полученных по инициативе таких органов. Эти аспекты отличают нормотворческие подходы спортивных организаций в отношении использования стандартов доказывания, в частности обязывание субъекта спорта к сотрудничеству в целях получения юрисдикционным органом доказательств и оценка им доказательств на предмет допустимости. В качестве репрезентативного правового опыта были использованы регламентные нормы Российского футбольного союза.

FREEDOM OF KEEPING AND EVALUATION OF EVIDENCE BY THE JURISDICTIONAL BODIES OF RUSSIAN SPORTS ORGANIZATIONS**

Iliia A. Vasilyev, Evgeniya G. Vetrova

St. Petersburg University, St. Petersburg, Russia

Article info

Received –

2024 October 01

Accepted –

2025 January 10

Available online –

2025 March 20

Keywords

All-Russian sports federations, sports disputes, jurisdictional bodies, obligatory pre-trial litigation of disputes, standard of proof, freedom of keeping of evidences, freedom of evaluation of evidences

The subject. The All-Russian sports federations, professional leagues, and the Russian Anti-Doping Agency (RUSADA) are legally endowed with the rights to create jurisdictional bodies for the mandatory pre-trial settlement of disputes in sports arising between subjects of professional sports and high-performance sports. The listed sports organizations independently develop and approve the procedural rules used in the procedures for the settlement of these disputes, including setting certain standards of proof. The latter can both be literally reflected in the provisions of the regulations of sports organizations without special detail, and expressed in norms that oblige the jurisdictional body to a certain analysis of evidence and justification based on such a decision.

The purpose of the study. To analyze the regulations of the all-Russian sports federations, professional leagues, and RUSADA, and highlight several key features of securing the freedom of collection and evaluation of evidence for jurisdictional bodies, both provided by the parties and received at the initiative of such bodies.

Methodology. The regulatory norms of the Russian Football Union were used as a representative legal experience, as methods of analysis and comparison are used.

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-28-00565, <https://rscf.ru/project/24-28-00565/>.

** The research was financially supported by the Russian Science Foundation, project No. 24-28-00565, <https://rscf.ru/project/24-28-00565/>.

The main results of research and the field of their application. Having analyzed the regulations of the all-Russian sports federations, professional leagues, and RUSADA, the authors identified many key features of securing the freedom of collection and evaluation of evidence for jurisdictional bodies, both provided by the parties and received at the initiative of such bodies.

Conclusions. The specifics of regulation by sports organizations and the freedom to collect and evaluate evidence by jurisdictional organizations allow us to see their rule-making approaches regarding the use of standards of proof.

1. Введение

В работах исследователей отраслей процессуального права периодически встречаются упоминания «стандартов доказывания» [1–4], «стандартов доказанности» [5] и «обоснованности обвинения» [6]. Обращаясь к юридической науке и практике, можно отметить два основных вида «стандартов», используемых в национальных правовых системах: «баланс вероятностей» (*balance of probabilities*) как «мягкий» в отношении требований доказанности и «вне разумных сомнений» (*without any reasonable doubts*) как «жесткий» к таким требованиям соответственно. Третий вид – «достаточная убежденность» (*comfortable satisfaction*) – популярен¹ для процедур рассмотрения заявлений субъектов об установлении юридического факта и разрешения споров в юрисдикционных органах² спортивных организаций³, занимая срединное положение между ранее названными стандартами [5; 6]. Предпосылкой имплементации любых из трех названных стандартов является аксиома, что для правоприменителя требуется критерий, который позволяет сделать заключение в условиях вероятности – он и устанавливается путем введения стандарта доказывания [7, с. 5].

В российской правовой системе сегодня не следует ожидать исчерпывающего юридического закрепления ранее нами перечисленных «стандартов доказывания» для юрисдикционных органов спортивных организаций. Аналогично, отсутствует и единообразное распределение называемых в нормативных правовых актах и правоприменительной

практике «стандартов» между частноправовыми и публично-правовыми процедурами разрешения споров. Арбитражный процесс, гражданский процесс, урегулирование спортивных споров юрисдикционными органами принадлежат к частному праву, но фактически используемые в них стандарты доказывания различаются: «баланс вероятностей»⁴ [8–10] и «доказанность на приемлемом уровне с учетом серьезности выдвинутых обвинений» (перевод РУСАДА на русский язык стандарта *comfortable satisfaction*, «достаточной убежденности» [11; 12]), «перевес доказательств», «ясные и убедительные доказательства», «вне разумных сомнений» [13]. С другой стороны, принцип «внутреннего убеждения» для оценки судьями доказательств рассматривается в российской правовой доктрине если и не идентично «стандарту доказывания», то как своеобразный его эквивалент [14].

Особенности реализации юрисдикционными органами в спорте свободы сбора и оценки доказательств предопределены особенностью статуса спортивных организаций в качестве частноправовых регуляторов сферы спорта, обладающих правом создания органов по обязательному досудебному урегулированию споров, принятия норм и правомочий привлечения субъектов видов спорта к дисциплинарной ответственности – применению к ним спортивных санкций, закрепленного в положениях Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ (ред. от 24 июля 2024 г.) «О физической культуре и спорте

¹ В примечании к ст. 3.1 Всемирного антидопингового кодекса Всемирного антидопингового агентства (далее – ВАДА), как нам представляется, более чем прозрачно названа причина использования стандарта «достаточной убежденности» в спортивных дисциплинарных спорах: «Данный стандарт доказывания... сопоставим со стандартом, используемым в большинстве стран мира при рассмотрении случаев, связанных с нарушениями профессиональных обязанностей». – URL: <https://rusada.ru/about/documents/wada-code-and-other-international-standards/> (дата обращения: 20.09.2024).

² Органы по обязательному досудебному урегулированию спортивных споров между субъектами спорта, признающих нормы спортивной федерации, профессиональной спортивной лиги, равно как дисциплинарный антидопинговый комитет Российского антидопингового агентства (далее – РУСАДА).

³ Общероссийские спортивные федерации, профессиональные спортивные лиги, РУСАДА.

⁴ См., напр., ст. 5.1 Общероссийских антидопинговых правил (<https://rusada.ru/about/documents/all-russian-anti-doping-rules/>).

в Российской Федерации»⁵ (далее – Закон о спорте). Юридическая гарантия права усмотрения закреплена в п. 3 ч. 1 ст. 3 Закона о спорте в качестве принципа саморегулирования отношений в области физической культуры и спорта субъектами физической культуры и спорта [15].

2. Свобода собирания юрисдикционными органами доказательств

Юрисдикционные органы независимы от спортивных организаций, при которых они созданы, и беспристрастны при принятии любого решения⁶, что может обуславливать закрепление за ними права проведения «судебного следствия» в спортивном правосудии – осуществления самостоятельного сбора и оценки доказательств вне зависимости от позиций сторон при сохранении состязательной формы процесса). Например, «Палата или Комитет определяют, какие обстоятельства имеют значение для дела, какой стороне надлежит их доказывать, выносит обстоятельства на обсуждение, даже если стороны на какие-либо из них не ссылались»⁷.

Спортивные организации и их юрисдикционные инстанции не обладают полномочиями по сбору доказательств, равноценными российским правоохранительным органам и государственным судам [16–18]. Обозначенный статус-кво приобретает особое значение для дисциплинарных споров, когда сбор первоначальных доказательств для ответа на вопрос о возбуждении дисциплинарного производства – бремя спортивной организации [19]. Вместе с тем поставленная проблема характерна и для других категорий спортивных споров, когда одна из сторон или обе испытывают затруднения в сборе доказательств, что не может быть восполнено активностью юрисдикционного органа. К примеру, сторона может быть лишена доступа к доказательству вследствие процессуальной тактики другой стороны, в обладании которой такое доказательство находится. На первый взгляд, в поведении уклоняющейся от предоставления доказательства стороны присут-

ствует недобросовестность как получение неправомерного преимущества над своим процессуальным оппонентом. В то же время защита своей позиции в форме уклонения от представления доказательства является реализацией принципа состязательности и потому не может по умолчанию признаваться недопустимым процессуальным средством. Для частичного преодоления ситуации юрисдикционный орган может быть наделен спортивной организацией правом запроса доказательств от любого субъекта спорта, признающей ее нормы. Данному праву корреспондирует обязанность субъекта по сотрудничеству – предоставлению доказательств⁸. Приведенная конструкция может быть закреплена спортивной организацией для любых категорий споров, в том числе о привлечении к дисциплинарной ответственности за проступки [20]. Логическим юридическим последствием в случае отказа субъекта спорта выступает его дисциплинарная ответственность при наличии соответствующей нормы в акте спортивной организации⁹.

Спортивные организации могут использовать двухстадийную процедуру разрешения вопроса о наличии оснований привлечения субъекта спорта к дисциплинарной ответственности. Первый этап – проведение расследования и выдвижение обвинения, вторая стадия – рассмотрение спора. В структуре спортивных организаций могут создаваться специальные органы управления, осуществляющие расследование возможных дисциплинарных проступков субъектов спорта – нарушения норм актов¹⁰. Вместе с тем названные органы могут быть как наделены правом выдвижения обвинения – открытие дисциплинарного производства по результатам проведенного следствия¹¹, – так и нет. В последнем варианте возбуждение такого производства будет относиться к компетенции юрисдикционного уровня первой инстанции, рассматривающего поступившие от официальных лиц спортивной организации материалы. Соответственно, обвинение выдвигается

⁵ См. п. 5 ч. 1 ст. 16 в отношении общероссийских спортивных федераций и ч. 1 ст. 26.1 применительно к РУСАДА. Здесь и далее нормативные правовые акты, если не указано иное, приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См., напр., п. 1 ст. 43 Дисциплинарного регламента РФС (<https://rfs.ru/subject/1/documents/download?documentId=1503>). Здесь и далее в силу ограничения объема статьи мы будем приводить примеры регламентных норм одной из общероссийских спортивных федераций – Российского футбольного союза (РФС).

⁷ Пункт 2 ст. 30 Регламента по разрешению споров РФС (<https://rfs.ru/subject/1/documents/download?documentId=1501>).

⁸ См., напр., ч. 1 ст. 60 Дисциплинарного регламента РФС или п. 1 ст. 22 Регламента РФС по разрешению споров.

⁹ См., напр., ч. 2 ст. 60 Дисциплинарного регламента РФС или п. 2 ст. 22 Регламента РФС по разрешению споров.

¹⁰ См., напр., «Список терминов и определений» Дисциплинарного регламента РФС: «35. Департамент защиты игры».

¹¹ Пример второго из названных вариантов компетенции – см. п. 1 ст. 53 Дисциплинарного регламента РФС.

юрисдикционным органом, который вправе ограничиться представленными доказательствами для решения вопроса об открытии дисциплинарного преследования субъекта спорта. С другой стороны, в процессуальных нормах спортивной организации может присутствовать запрет правоприменителю признавать заранее установленную силу для любого доказательства¹², не исключая и полученного по результатам расследования специального органа. Однако, и данная норма не препятствует позиции юрисдикционного органа, в силу «внутреннего убеждения» не воспользовавшегося свободой сбора доказательств и, как следствие, не оценившего материалы расследования на предмет соответствия заявленным фактическим обстоятельствам.

Пока в актах российских спортивных организаций не получили закрепление буквальные негативные юридические последствия для процессуальной стороны, препятствующей другой стороне в доступе к доказательствам, находящимся в ее доступе. Например, правоприменитель был бы вправе считать установленным или опровергнутым факт, как если необходимое к тому доказательство действительно представлено. Осмысление ситуации отсутствия доступа к доказательствам, не обязательно связанного с противодействием или бездействием оппонента, встречается в практике Спортивного арбитражного суда. В одном из споров арбитраж подчеркнул следующую особенность права страны своего расположения, используемую для рассмотрения споров в спорте: «...швейцарское законодательство предусматривает ряд инструментов, позволяющих облегчить – иногда нелегкое – бремя доказывания определенных фактов, возлагаемое на одну из сторон. Эти инструменты варьируются от обязанности другой стороны сотрудничать в процессе установления фактов до переноса бремени доказывания или к снижению применимого стандарта доказывания. Последнее имеет место, например, в том случае, если – с объективной точки зрения – сторона не имеет доступа к прямым доказательствам (а только к косвенным доказательствам) для подтверждения конкретного факта»¹³.

3. Свобода оценки юрисдикционными органами доказательств

Общий подход к свободе оценки доказательств в российской правовой системе может быть представлен следующим образом: суд на основании внутренних убеждений, формируемых в соответствии с совокупностью представленных в процессе доказательств, обязуется осуществлять свободную оценку любого из таких доказательств с учетом запрета на заранее установленную силу какого-либо из них [21–23].

Нормы одной спортивной организации могут предписывать юрисдикционным органам использование идентичных или разных стандартов доказывания в зависимости от категории споров.

Приведем пример закрепления идентичных для всех правоприменительных инстанций требований: производство по дисциплинарным спорам, связанным с применением Дисциплинарного регламента РФС¹⁴; производство по дисциплинарным спорам, связанным с применением Регламента РФС по этике¹⁵; производство по спорам об обязанностях или обязательствах из договоров, по заявлениям об установлении юридического факта, связанного с применением Регламента по статусу и переходам (трансферу) футболистов, по отдельным дисциплинарным спорам, связанным с применением Регламента по статусу и переходам (трансферу) футболистов РФС¹⁶.

В сравнении, использование различных стандартов доказывания для спортивных споров является вполне допустимым в силу особенностей юридических последствий решений для сторон. Так, для дисциплинарных споров, предметом которых выступает разрешение вопроса о применении спортивных санкций, кажется невозможным использование юрисдикционным органом для оценки доказательств обвинения самого мягкого из стандартов, идентичного или близкого по содержанию к балансу вероятностей. Критерий доказанности в дисциплинарных спорах необходим, в первую очередь, для проверки версии о вменяемом субъекту нарушении норм спортивной организации. Очевидно, проверять обоснованность обвинения через самый мягкий

¹² См., напр., ст. 67 Дисциплинарного регламента РФС.

¹³ Arbitration CAS 2020/A/7612 Club Atlético Newell's Old v. AS Roma, award of 23 November 2021, para. 59. URL: <https://jurisprudence.tas-cas.org/Shared Documents/7612.pdf> (дата обращения: 20.09.2024).

¹⁴ Статья 67 Дисциплинарного регламента РФС.

¹⁵ Статья 34 Регламента РФС по этике (<https://rfs.ru/subject/1/documents/download?documentId=1507>).

¹⁶ Пункт 3 ст. 29 Регламента РФС по разрешению споров.

стандарт доказывания означало бы фактический обвинительный уклон правоприменителя. Глобальная спортивная практика подтверждает данный вывод – во Всемирном антидопинговом кодексе ВАДА и унифицированных с ним Общероссийских антидопинговых правилах баланс вероятностей предписывается только для стороны защиты¹⁷. Данный стандарт используется при опровержении спортсменом или иным субъектом спорта презумпции виновности либо при выполнении им бремени доказывания определенных фактов, обстоятельств (прежде всего, непреднамеренности нарушения антидопинговых правил, не связанного с особой субстанцией или особым методом)¹⁸. Как результат, категория дисциплинарных споров неоднородна и должна включать разные критерии доказанности с учетом возможного возложения бремени доказывания отсутствия вины или неумышленности нарушения на обвиняемого субъекта спорта.

Спортивные организации могут наделять юрисдикционные органы как ограниченным, так и гибким подходом к оценке допустимости доказательств.

В нормах спортивных организаций юрисдикционные органы могут прямо или косвенно наделяться правом оценивать допустимость любых доказательств согласно внутреннему убеждению, не следуя критериям таковой в процессуальных отраслях российского права. Приведем пример буквального закрепления оценки правоприменителем допустимости доказательств: «Доказательства должны отвечать требованиям... допустимости»¹⁹. Другой вариант, когда оценка допустимости косвенно называется в качестве обязанности юрисдикционного органа: «Доказательствами по делу о совершении дисциплинарного нарушения являются любые сведения, на основе которых Юрисдикционный орган устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, имеющих значение для дела, на основании которых Юрисдикционный орган принимает решение»²⁰.

В то же время по отдельным дисциплинарным спорам спортивная организация может устанавливать общее с процессуальными отраслями российского законодательства правило оценки доказательств как недопустимых: «Доказательства, которые были получены с нарушением законодательства

Российской Федерации... не могут приниматься Комитетом РФС по этике к рассмотрению»²¹.

Per se могут различаться пределы свободной оценки юрисдикционными органами доказательств на предмет допустимости: от проверки «требований допустимости» (мягкий вариант права усмотрения) до однозначного признания недопустимости доказательств, «полученных с нарушением законодательства Российской Федерации» (строгий вариант права усмотрения).

Правоприменитель вправе признать обстоятельство установленным или опровергнутым против интересов процессуальной стороны, уклонившейся от предоставления необходимого для исследования такого обстоятельства доказательства. Приведенная презумпция может быть закреплена в нормах спортивной организации за отдельным или за всеми юрисдикционным органом, либо ограничено – по конкретным категориям споров²². Альтернативно для определенных видов дисциплинарных споров может быть закреплено право вынесения решения по делу на основании имеющихся доказательств, если субъекты спорта не выполняют обязанность сотрудничества и правомерные способы получения таких доказательств для оценки отсутствуют²³. Однако для других дисциплинарных споров в юрисдикции спортивной федерации при непредоставлении субъектами спорта запрошенных доказательств право вынесения юрисдикционным органом решения на основе имеющихся материалов может быть не зафиксировано²⁴.

4. Выводы

Закрепление в нормах российских спортивных организаций права проведения юрисдикционным органом активного следствия нам видится важным решением, позволяющим преодолеть ограничение аргументации правоприменителя анализом представленных сторонами (или стороной) доказательств. Однако для этого также потребуется обязательное признающих нормы спортивной организации субъектов к сотрудничеству, содержательно характеризующееся двумя аспектами.

Во-первых, воспрепятствование поведению процессуальной стороны, обладающей доказательством против ее интереса, но не предоставляющей

¹⁷ Статья 5.1 Общероссийских антидопинговых правил.

¹⁸ Статья 3.1 Всемирного антидопингового кодекса ВАДА.

¹⁹ Пункт 4. Ст. 29 Регламента РФС по разрешению споров.

²⁰ Пункт 1 ст. 66 Дисциплинарного регламента РФС.

²¹ Статья 33 Регламента РФС по этике.

²² Пункт 3 ст. 22 Регламента РФС по разрешению споров.

²³ Часть 3 ст. 60 Дисциплинарного регламента РФС.

²⁴ Пример – нарушение правил этики, см. Регламент РФС по этике.

другой стороне и (или) юрисдикционному органу к нему доступа. Под «бременем доказывания» в классике российской юриспруденции понимается необходимость для стороны процесса установить обстоятельства, невыясненность которых может повлечь невыгодные для нее последствия [24, с. 325]. Поскольку обязательное досудебное урегулирование споров не является административным или уголовным процессом, на него не распространяется право не свидетельствовать против себя, своего супруга и близких родственников как гарантия от самообвинения [25].

Во-вторых, получение необходимых с точки зрения правоприменителя доказательств от любого из субъектов спорта, хотя и не являющегося стороной процесса, но не могущего уклониться от запроса под угрозой дисциплинарной ответственности в силу обязанности сотрудничать. Вместе с тем пользование юрисдикционным органом правом свободного сбора доказательств в соответствии с целью урегулирования спора, а не субъективным убеждением в достаточности наличествующих в материалах дела, – актуальный вопрос. Представляется, что действенным решением может быть названо обязывание правоприменителя исследовать в совокупности все обстоятельства, для чего потребуются не только запрашивать новые доказательства, но и давать им оценку в сопоставлении с иными, представленными в споре.

Особое значение сочетание двух названных прерогатив правоприменителя по следствию в силу обязанности субъектов спорта сотрудничать приобретает для дисциплинарных споров, когда специальный орган спортивной организации собирает доказательства совершения проступка субъектом спорта для последующего решения юрисдикционным органом вопроса о выдвигении обвинения. Кажется очевидным, что миссия правоприменителя не заключается в принятии как установленного факта представленного ему вывода о виновности в проступке, даже при кажущемся внутреннем убеждении, без проведения активного следствия²⁵.

Распределение стандартов доказывания в зависимости не только от категории спортивного спора, но и наличия различных вариантов внутри такой категории, мы считаем правильным нормативным решением спортивных организаций. Затруднительно было бы обосновать использование баланса

вероятностей как самого мягкого из стандартов в дисциплинарных спорах для обвиняемого субъекта, если применяется презумпция невиновности и на него не возлагается бремя доказывания отсутствия умысла в состоявшемся нарушении. В сравнении, при обратной ситуации, которую демонстрируют дисциплинарные споры о нарушении антидопинговых правил, субъект и антидопинговая организация изначально находятся не в идентичном положении с точки зрения объема и сложности доказывания фактов. Поэтому и стандарты должны различаться, предоставляя субъекту спорта право использовать более мягкие правила доказанности.

Дисциплинарные споры позволяют усилить актуальность вопроса о пределах свободы усмотрения правоприменителя в отношении допустимости собранных доказательств. Несмотря на ограниченные полномочия спортивной организации по проведению расследования, формулирование собственных границ допустимости для доказывания нарушения норм должно быть осмыслено с точки зрения следующей вероятности. В спортивном правосудии возможна ситуация неравенства сторон в фактическом сборе доказательств, когда специальный орган в результате расследования представит правоприменителю значительную совокупность таковых в пользу открытия дисциплинарного производства и последующего обвинения, чем субъект спорта в свою защиту. Хотя российские спортивные организации являются общественными организациями, в силу своего национального статуса и авторитета они обладают, как минимум, неформальным доступом к находящимся под юрисдикцией субъектам, которых можно вызвать и опросить, записать их телефонные переговоры, запросить от них документы. Перечисленные процессуальные действия могут осуществляться не только фактически, но и получить юридикацию в нормах организации, подкрепленную отдельной обязанностью любого субъекта спорта сотрудничать. Поэтому дискуссия о выборе строгого или мягкого из ранее приведенных нами подходов к определению границ допустимости доказательств пока далека от завершения.

Наконец, нам видится важным наделение юрисдикционных органов при разрешении спортивных споров правом установления обстоятельств против стороны, уклонившейся без уважительных при-

²⁵ В практике Спортивного арбитражного суда (CAS) можно встретить подтверждение нашей мысли, см.: Arbitration CAS 2018/A/5808 AC Milan v. Union des Associations

Européennes de Football (UEFA), award of 1 October 2018, para. 148. URL: <https://jurisprudence.tas-cas.org/Shared/Documents/5808.pdf> (дата обращения: 20.09.2024).

чин от их предоставления, и принятия решения на основе имеющихся в материалах дела доказательств. В ситуации уклоняющегося процессуального поведения стороны, на которое не повлияло ее привлечение к дисциплинарной ответственности за отказ в сотрудничестве, необходима презумпция наличия основания для сокрытия доказательства и влекущая доказанность обстоятельства против такого субъекта. При ином подходе недобросовестное

поведение участника процедуры урегулирования спора позволяло бы повышать шансы невозможности решения в пользу противостоящей стороны, когда правоприменитель не получал бы на свой запрос кажущегося необходимым для него доказательства. Вопрос в каждом конкретном споре сводился бы к сопоставлению уклоняющейся стороной суммы требования против нее и назначенного размера штрафа как спортивной санкции за отказ в сотрудничестве.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мезинов Д. А. Стандарт «Вне разумных сомнений» как критерий достижения цели уголовно-процессуального доказывания / Д. А. Мезинов // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2017. – № 23. – С. 40–47. – DOI: 10.17223/22253513/23/5.
2. Щепельков В. Ф. «Стандарт доказывания» состояния опьянения по уголовным делам о нарушениях правил дорожного движения: реалии и перспективы / В. Ф. Щепельков, В. Н. Бурлаков, Н. Г. Стойко, Н. А. Сидорова // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2019. – Т. 10, вып. 2. – С. 373–389. – DOI: 10.21638/spbu14.2019.212.
3. Бурмагин С. В. Процессуальные стандарты доказывания в особых судебно-уголовных производствах / С. В. Бурмагин // Правовая парадигма. – 2022. – Т. 21, № 4. – С. 168–177. – DOI: 10.15688/lc.jvolsu.2022.4.23.
4. Biedermann A. Decision Theory, Relative Plausibility and the Criminal Standard of Proof / A. Biedermann, D. Caruso, K. N. Kotsoglou // Criminal Law and Philosophy. – 2021. – Vol. 15, iss. 2. – P. 131–157. – DOI: 10.1007/s11572-020-09527-8.
5. Смирнов А. В. Стандарты доказанности: взаимосвязь с презумпциями и распределением бремени доказывания / А. В. Смирнов // Уголовный процесс. – 2021. – № 12. – С. 86–94. – DOI: 10.53114/20764413_2021_12_86.
6. Муравьев М. В. О пересмотре правовых стандартов доказывания и доказательств в уголовном процессе / М. В. Муравьев // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2017. – № 2 (38). – С. 141–145.
7. Карапетов А. Г. Стандарты доказывания: аналитическое и эмпирическое исследование / А. Г. Карапетов, А. С. Косарев. – М. : Закон, 2019. – 96 с. – (Вестн. экон. правосудия Рос. Федерации. Прил. к № 5 (63) май 2019).
8. Vasilyev I. A. Contaminated product and lifting a mandatory provisional suspension: is there a new standard of proof in case of the All-Russian Anti-Doping Rules? / I. A. Vasilyev // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2022. – Т. 13, вып. 3. – С. 804–809. – DOI: 10.21638/spbu14.2022.314.
9. Vetrova E. G. Exceptional circumstances beyond International Swimming Federation Doping Control Rules: The Sun Yang case of Court of Arbitration for Sport / E. G. Vetrova, R. I. Khalatova, A. A. Kashaeva // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2021. – Т. 12, вып. 1. – С. 131–143. – DOI: 10.21638/spbu14.2021.109.
10. Exner J. Fixed sanction frameworks in the World Anti-Doping Codes 2015 and 2021: Can hearing panels go below the limits in the pursuit of proportionate punishments? / J. Exner // The International Sports Law Journal. – 2020. – Vol. 20, iss. 3–4. – P. 126–144. – DOI: 10.1007/s40318-020-00173-9.
11. Смольников Д. И. Мифы о стандартах доказывания / Д. И. Смольников // Закон. – 2015. – № 12. – С. 199–205.
12. Васильев И. А. «Достаточная убежденность» при разрешении дисциплинарных споров о манипулировании результатами спортивных соревнований / И. А. Васильев, Дунмэй Пан, Н. А. Сидорова, Н. Г. Стойко, Цзюнь Цай // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2022. – № 45. – С. 20–37. – DOI: 10.17223/22253513/45/2.
13. Sidorova N. Standard of proof and russian procedure law: unknown or well-known? / N. Sidorova, N. Platonova, I. Vasilyev // Balkan Social Science Review. – 2022. – № 19. – P. 89–106. – DOI: 10.46763/BSSR2219089s.

14. Будылин С. Л. Внутреннее убеждение или баланс вероятностей? Стандарты доказывания в России и за рубежом / С. Л. Будылин // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. – 2014. – № 3. – С. 25–57.
15. Dorskaia A. A. Co-regulation as a way to improve the effectiveness of legal regulation in sports / A. A. Dorskaia, A. Yu. Dorskii // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2021. – Т. 12, вып. 2. – С. 263–275. – DOI: 10.21638/spbu14.2021.202.
16. Васильев И. А. Особенности использования доказательств и специфика процесса доказывания в Спортивном арбитражном суде (CAS) / И. А. Васильев, Н. Н. Кислякова, С. А. Юрлов // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2019. – № 5. – С. 167–198.
17. Цай Цзюнь. Проблемы доказывания при привлечении футбольных клубов к дисциплинарной ответственности за манипулирование результатами матчей: практика Спортивного арбитражного суда (CAS) за 2009–2014 гг. / Цай Цзюнь, И. А. Васильев, М. П. Измалкова, Пан Дунмэй, Р. И. Халатова // Журнал СФУ. Гуманитарные науки. – 2019. – Т. 12, № 3. – С. 343–362. – DOI: 10.17516/1997-1370-0398. – (На англ. яз.).
18. Diaconu M. The Court of Arbitration for Sport jurisprudence on match fixing: a legal update / M. Diaconu, S. Kuwelkar, A. Kuhn // The International Sports Law Journal. – 2021. – Vol. 21, iss. 1–2. – P. 27–46. – DOI: 10.1007/s40318-021-00181-3.
19. Van Kleef R. Reviewing Disciplinary Sanctions in Sports / R. Van Kleef // Cambridge Journal of International and Comparative Law. – 2015. – Vol. 4, iss. 1. – P. 3–28. – DOI: 10.7574/cjicl.04.01.3.
20. De Vlieger M. A. Racism in European football: going bananas? An analysis of how to establish racist behaviour by football supporters under the UEFA disciplinary regulations in light of the inflatable banana-case against Feyenoord / M. A. de Vlieger // The International Sports Law Journal. – 2016. – Vol. 15, iss. 3–4. – P. 226–232. – DOI: 10.1007/s40318-015-0078-4.
21. Селина Е. В. Свобода оценки доказательств (принцип объективной истины) по положениям Уголовно-процессуального кодекса РФ о презумпции невиновности / Е. В. Селина // Современное право. – 2016. – № 1. – С. 109–112.
22. Победкин А. В. Принцип свободы оценки доказательств и его влияние на законность досудебного производства / А. В. Победкин // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 1 (41). – С. 104–108.
23. Аргунов В. В. Судебное познание и доказывание по делам особого производства / В. В. Аргунов // Вестник гражданского процесса. – 2021. – Т. 11, № 5. – С. 307–348. – DOI: 10.24031/2226-0781-2021-11-5-307-348.
24. Васьковский Е. В. Учебник гражданского процесса / Е. В. Васьковский. – М., 1914. – 372 с.
25. Hessert B. The exchange of self-incriminating information of athletes between sports organisations and law enforcement / B. Hessert // The International Sports Law Journal. – 2022. – Vol. 22, iss. 1. – P. 5–16. – DOI: 10.1007/s40318-021-00194-y.

REFERENCES

1. Mezinov D.A. The standard “beyond reasonable doubt” as a criterion for achieving the purpose of criminal procedure proof. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2017, no. 23, pp. 40–47. DOI: 10.17223/22253513/23/5. (In Russ.).
2. Shchepel'kov V.F., Burlakov V.N., Stoyko N.G., Sidorova N.A. Standard evidence of alcohol intoxication in road traffic cases. Criminal law and criminal procedure value. Realities and perspectives. *Vestnik Sankt-Petersburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2019, vol. 10, iss. 2, pp. 373–389. DOI: 10.21638/spbu14.2019.212. (In Russ.).
3. Burmagin S.V. Procedural Standards of Proof in Special Judicial and Criminal Proceedings. *Pravovaya paradigma = Legal Concept*, 2022, vol. 21, no. 4, pp. 168–177. DOI: 10.15688/lc.jvolsu.2022.4.23. (In Russ.).
4. Biedermann A., Caruso D., Kotsoglou K.N. Decision Theory, Relative Plausibility and the Criminal Standard of Proof. *Criminal Law and Philosophy*, 2021, vol. 15, iss. 2, pp. 131–157. DOI: 10.1007/s11572-020-09527-8.
5. Smirnov A.V. Standards of proof: relationship with presumptions and burden of proof distribution. *Ugolovnyi protsess = Criminal procedure*, 2021, no. 12, pp. 86–94. DOI: 10.53114/20764413_2021_12_86. (In Russ.).

6. Muraviev M.V. On the revision of the legal standards of proof and evidence in criminal proceedings. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii = Legal science and practice: journal of Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia*, 2017, no. 2 (38), pp. 141–145. (In Russ.).
7. Karapetov A., Kosarev A. *Standards of Proof: Analytical and Empirical Research*, Supplement to *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiiskoi Federatsii*, no. 5 (63) May 2019. Moscow, Zakon Publ., 2019. 96 p. (In Russ.).
8. Vasilyev I.A. Contaminated product and lifting a mandatory provisional suspension: is there a new standard of proof in case of the All-Russian Anti-Doping Rules?. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2022, vol. 13, iss. 3, pp. 804–809. DOI: 10.21638/spbu14.2022.314.
9. Vetrova E.G., Khalatova R.I., Kashaeva A.A. Exceptional circumstances beyond International Swimming Federation Doping Control Rules: The Sun Yang case of Court of Arbitration for Sport. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2021, vol. 12, iss. 1, pp. 131–143. DOI: 10.21638/spbu14.2021.109.
10. Exner J. Fixed sanction frameworks in the World Anti-Doping Codes 2015 and 2021: Can hearing panels go below the limits in the pursuit of proportionate punishments?. *The International Sports Law Journal*, 2020, vol. 20, iss. 3–4, pp. 126–144. DOI: 10.1007/s40318-020-00173-9.
11. Smolnikov D.I. Myths about standards of proof. *Zakon*, 2015, no. 12, pp. 199–205. (In Russ.).
12. Vasilyev I.A., Pang Donmei, Sidorova N.A., Stoiko N.G., Cai Jun. Comfortable satisfaction" in resolution of disciplinary disputes on match-fixing of the results of sporting competitions. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2022, no. 45, pp. 20–37. DOI: 10.17223/22253513/45/2. (In Russ.).
13. Sidorova N., Platonova N., Vasilyev I. Standard of proof and Russian procedure law: unknown or well known?. *Balkan Social Science Review*, 2022, vol. 19, pp. 89–106. DOI: 10.46763/BSSR2219089s.
14. Budylin S.L. Inner conviction or balance of probabilities? Standards of evidence in Russia and abroad. *Vestnik Vysshego arbitrazhnogo suda Rossiiskoi Federatsii*, 2014, no. 3, pp. 25–57. (In Russ.).
15. Dorskaia A.A., Dorskii A.Yu. Co-regulation as a way to improve the effectiveness of legal regulation in sports. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2021, vol. 12, iss. 2, pp. 263–275. DOI: 10.21638/spbu14.2021.202.
16. Vasilyev I., Kisiyakova N., Yurlov S.A. Issues of using evidence and the process of proof in the Court of Arbitration for Sport (CAS). *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2019, no. 5, pp. 167–198. (In Russ.).
17. Jun C., Vasilyev I.A., Izmalkova M.P., Dongmei P., Khalatova R.I. Problems of proof in football clubs' disciplinary liability for match-fixing: practice of the Court of Arbitration for Sport (CAS) (2009-2014). *Zhurnal SFU. Gumanitarnye nauki = Journal of Siberian Federal University. Humanities and Social Sciences*, 2019, vol. 12, no. 3, pp. 343–362. DOI: 10.17516/1997-1370-0398.
18. Diaconu M., Kuwelkar S., Kuhn A. The Court of Arbitration for Sport jurisprudence on match-fixing: a legal update. *The International Sports Law Journal*, 2021, vol. 21, iss. 1–2, pp. 27–46. DOI: 10.1007/s40318-021-00181-3.
19. Van Kleef R. Reviewing Disciplinary Sanctions in Sports. *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2015, vol. 4, iss. 1, pp. 3–28. DOI: 10.7574/cjicl.04.01.3.
20. De Vliieger M.A. Racism in European football: going bananas? An analysis of how to establish racist behaviour by football supporters under the UEFA disciplinary regulations in light of the inflatable banana-case against Feyenoord. *The International Sports Law Journal*, 2016, vol. 15, iss. 3–4, pp. 226–232. DOI: 10.1007/s40318-015-0078-4.
21. Selina E.V. Discretion in evaluation of evidence (principle of objective truth) under the provisions of Criminal Procedure Code of the Russian Federation on presumption of innocence. *Sovremennoe parvo*, 2016, no. 1, pp. 109–112. (In Russ.).
22. Pobedkin A.V. Freedom of evaluating evidence and the role of this principle in safeguarding legality in the course of pretrial criminal process. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii = Proceedings of the Management academy of the Ministry of interior of Russia*, 2017, no. 1 (41), pp. 104–108. (In Russ.).
23. Argunov V.V. On cognition and proving in cases of non-contentious jurisdiction. *Vestnik grazhdanskogo protsessa = Herald of Civil Procedure*, 2021, vol. 11, no. 5, pp. 307–348. DOI: 10.24031/2226-0781-2021-11-5-307-348. (In Russ.).

24. Vas'kovskii E.V. *Textbook of civil procedure*. Moscow, 1914. 372 p. (In Russ.).

25. Hessert B. The exchange of self-incriminating information of athletes between sports organisations and law enforcement. *The International Sports Law Journal*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 5–16. DOI: 10.1007/s40318-021-00194-y.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Васильев Илья Александрович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права, ведущий научный сотрудник

Санкт-Петербургский государственный университет

199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9

E-mail: i.vasilev@spbu.ru

Scopus AuthorID: 57196348447

ResearcherID: I-7480-2013

SPIN-код РИНЦ: 7524-7480

Ветрова Евгения Германовна – лаборант-исследователь

Санкт-Петербургский государственный университет

199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9

E-mail: ginavet@rambler.ru

SPIN-код РИНЦ: 3881-0972; AuthorID: 1077378

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Васильев И.А. Свобода собирания и оценки доказательств юрисдикционными органами российских спортивных организаций / И.А. Васильев, Е.Г. Ветрова // *Правоприменение*. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 74–83. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).74-83.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Ilya A. Vasilyev – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Theory and History of Law; Leading Researcher

St. Petersburg University

7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia

E-mail: i.vasilev@spbu.ru

Scopus AuthorID: 57196348447

ResearcherID: I-7480-2013

RSCI SPIN-code: 7524-7480

Evgeniya G. Vetrova – Research Assistant

St. Petersburg University

7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia

E-mail: ginavet@rambler.ru

RSCI SPIN-code: 3881-0972; AuthorID: 1077378

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Vasilyev I.A., Vetrova E.G. Freedom of keeping and evaluation of evidence by the jurisdictional bodies of Russian sports organizations. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 74–83. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).74-83. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

УДК 349.44

DOI 10.52468/2542-1514.2025.9(1).84-93



УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРИНЯТИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ

О.М. Рой

*Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук,
г. Екатеринбург, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

28 марта 2024 г.

Дата принятия в печать –

10 января 2025 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2025 г.

Ключевые слова

Градостроительное решение,
органы местного
самоуправления,
градостроительство,
градостроительный конфликт,
застройщик, население,
мастер-план, соучаствующее
проектирование

С целью разработки порядка в принятии социально обоснованного и комплексного градостроительного решения обобщаются основные тенденции в сфере участия органов местного самоуправления в принятии градостроительных решений. На основе обобщения практики взаимодействия участников градостроительных отношений выделяются типы градостроительных решений, обосновываются критерии их качества. На основе выделенной структуры принятия градостроительного решения определяются основные проблемные точки, разделяющие позиции населения и органов местной власти, выявляются факторы и институциональные условия, влияющие на исход градостроительных решений. В заключение представлен алгоритм принятия эффективного градостроительного решения.

PARTICIPATION OF LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES IN URBAN PLANNING SOLUTIONS MAKING

Oleg M. Roy

*Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,
Yekaterinburg, Russia*

Article info

Received –

2024 March 28

Accepted –

2025 January 10

Available online –

2025 March 20

Keywords

Urban planning solutions, local
authorities, urban planning, urban
conflict, developer, population,
master plan, participatory design

The article summarizes the main trends in the field of participation of local governments in making urban planning solutions. Based on a review of scientific literature, the author clarifies the term “urban planning solution” and reveals its internal structural contradiction, which allows participants of urban planning relations to invest in it content that is beneficial for themselves. By highlighting two leading directions in urban planning – functional and social, the author seeks to find a common basis that allows us to remove the deep contradictions in the relations between developers and the population that underlie urban conflicts. The author is trying to solve a pressing social and organizational-legal problem, how to harmonize the interests of the main participants in urban planning relations – the population, authorities and developers? To answer this question, the author analyzes the criteria for making urban planning decisions, noting the internal differences between them. The purpose of the article is to develop a procedure for making a socially justified and comprehensive urban planning decision, which will optimize the operation of the criteria for making urban planning decisions and achieve consensus between the main participants. Based on a generalization of the practice of interaction between participants in urban planning relations, the author identifies types of urban planning solutions and substantiates the criteria

for their quality. Based on the identified structure for making urban planning solutions, the author identifies the main problem points that separate the positions of the population and local authorities and impede the establishment of harmonious urban planning relations. The main types of urban planning solutions are identified, providing for the participation of local governments, from the list of which construction permits are especially highlighted, and factors influencing the choice of one or another type of urban planning solution are highlighted. The requirement for comprehensiveness in making urban planning solutions is substantiated. The final part presents an algorithm for making an effective urban planning solutions.

1. Введение

Рост городов, сопровождающийся возведением доступного и комфортного жилья, созданием рекреационных зон и оборудованных комплексов для проведения досуга, является безусловным благом, удовлетворяющим потребности современного человека. Органы публичной власти активно участвуют в процессах обустройства городских пространств, выстраивая партнерские отношения с бизнесом и общественными организациями, формируя условия для того, чтобы развитие поселений было комплексным и отвечающим общественным ожиданиям. В начале 2000-х гг. в России начался активный процесс ввода жилья, торговых комплексов и офисных центров, вызвавший тенденцию расширения городских территорий, сокращения зеленых зон и уплотнения в системе расселения. Введение в действие нового Градостроительного кодекса (2004 г.) усилило позиции застройщика, ограничив одновременно права органов местной власти в вопросах выдачи разрешений на строительство, влияя на корректировку градостроительных проектов [1]. Как следствие этих тенденций, во многих городах, особенно крупных, усилилось противостояние застройщиков и социальных сообществ по поводу перевода земель из зон рекреационного назначения в зоны деловой и жилой застройки, прокладки инженерных коммуникаций через зеленые зоны, проведения точечной застройки и пр. Действующее законодательство не всегда готово разрешать отдельные споры, оставляя население один на один с застройщиком, подчас ставящим свои интересы выше интересов тех, кто сомневается в целесообразности запланированного им сооружения. Поэтому возникает вопрос: какова роль в этом противостоянии органов местного самоуправления (далее – ОМС)? Что заставляет орган местной власти полностью вставать на защиту интересов застройщика, если общественность выступает против предложенного проекта застройки?

2. Градостроительное решение: подходы к определению

Одной из значимых методологических трудностей в исследовании природы градостроительных решений являются размытость самого понятия «градостроительное решение», множественность субъектов, оказывающих влияние на его принятие. Поэтому достаточно аморфными представляются такие его свойства, как эффективность, социальное значение, целесообразность и пр. Не всегда понятно, в чьих интересах принимается градостроительное решение.

В научной и отраслевой литературе утвердилось несколько понятий, схожих по содержанию с понятием «градостроительное решение». Одним из таких понятий является «архитектурно-градостроительное решение», под которым понимается раздел проектной документации, определяющий внешний вид проектируемого объекта. Содержание такого решения составляют технические и визуальные характеристики объекта, требующие согласования с органами власти. К этим характеристикам относятся: объемно-планировочные и цветовые решения объекта, тип отделки фасадов, вынос главных осей, транспортная доступность и др. [2]. Используется также термин «архитектурно-планировочное решение» [3; 4]. Таким образом, используемые здесь понятия предполагают непосредственное участие застройщика, включающего в содержание такого решения свои представления о функциональности и технической устойчивости проектируемого объекта.

Использование в данной статье понятия «градостроительное решение» призвано подчеркнуть субъектность ОМС, которые принимают решения по изменению архитектурного облика территории, основываясь на обобщении поступившей к ним проектной документации путем согласования различных критериев их оценки.

Вопросы реализации эффективных градостроительных решений всегда рассматривались в качестве актуальных проблем развития современного общества [5]. В мировой практике сформировалось два

направления, определяющие приоритеты в реализации таких решений. Одно направление было создано в рамках Афинской хартии, у истоков которой стоял Ле Корбюзье (его можно назвать функциональным), которое предусматривало привязку таких решений исключительно к компетенции профессионалов-архитекторов. Другое направление – социальное – стало основой формирования целого движения в мире, оно связано с деятельностью американской общественницы и журналистки Дж. Джекобс, апеллирующей к социальному обоснованию градостроительных решений, предполагающих активное участие граждан в определении их основных контуров [6]. Социальное направление в градостроительстве послужило источником особого направления в архитектуре, названного «Соучаствующим проектированием» (*democratic design, participatory design*), представленного в работах как отечественных, так и зарубежных специалистов [7; 8].

В отечественной научной литературе рассматриваются разные аспекты принятия градостроительных решений. Организационные аспекты принятия градостроительных решений рассмотрены в статье С.Б. Сборщикова и П.А. Журавлева [9], влияние такого рода решений на безопасность – в работе Р.Д. Октябрьского [10], юридические аспекты принятия градостроительных решений – в работах С.И. Коряченцовой [11] и др. Социальные аспекты в принятии градостроительных решений отмечены в работах В.А. Лепехина [12], И.Н. Харинова [13], О.Н. Яницкого [14] и др.

Развитие градостроительства и архитектуры способствовало нестандартным и нетрадиционным формам застройки городской территории, видоизменив привычный образ сооружений и вызвав дискуссии в обществе. В городах стали создаваться сложные архитектурные комплексы с соединением в них различных архитектурных стилей, функциональных зон, многоуровневых транспортных коммуникаций. Сложившаяся судебная практика стала оказывать влияние на правоприменительную и правотворческую деятельность органов местного самоуправления, требовать от участников глубоких знаний в области технологий строительства и дизайна [15; 16]. На первые места при оценке качества градостроительных проектов начинают выходить экологические критерии, люди всё активнее требуют от властей соблюдения экологических требований, повышения качества благоустройства общественных пространств, расширения зеленых зон и пр. [17].

Стремление большинства населения к улучшению экологического состояния локальной территории может приводить к противоречиям с политикой местных властей, заинтересованных в уплотнении застройки, увеличении масштабов жилищного строительства, требующих сокращения общественных зон и уплотнения застройки. Всё это приводит к возникновению градостроительных конфликтов, в основе которых зачастую лежит неотрегулированность нормативно-правовой базы в области природопользования и градостроительства [18].

Таким образом, степень влияния общественности на принятие градостроительных решений становится сегодня предметом пересечения различных интересов, установления компромиссов, источников конфликтов. Особенно значимыми сегодня взаимоотношения населения с застройщиками, ОМС становятся для жителей многоквартирных домов, жилищных комплексов. Достаточно часто принимаются решения, затрагивающие интересы жителей таких домов, реализация которых ухудшает условия их проживания. При этом глава местного самоуправления, представительный орган власти, которые должны защищать интересы жителей этих домов, часто становятся «по ту сторону баррикад» и встают на позиции защитников интересов застройщика.

3. Критерии качества градостроительного решения

Большая часть споров по вопросам принятия оптимального градостроительного решения приходится на определение его качества, позволяющего достичь максимальной консолидации интересов участвующих в их обсуждении сторон [19].

Градостроительные решения следует рассматривать в общем контексте территориального планирования, обеспечивающего комплексное и долгосрочное развитие территории [20; 21]. Последствия принятия градостроительных решений должны быть прогнозируемыми в рамках положенных в основу стратегических и территориальных планов приоритетов и заданной структуры функциональных и территориальных зон.

В мировой практике сформировалось несколько важных критериев качества градостроительных решений, обеспечивающих максимальный экономический и социальный эффекты. Одним из наиболее значимых критериев принятия градостроительных решений является *устойчивость*, значение которой проявляется в тщательном обосновании принятого решения, способного сохранить поло-

жительное влияние на развитие локальной территории на максимально продолжительный период. Такое влияние сохранит свой положительный вектор при условии соблюдения баланса интересов жителей, а также перспектив развития территории для будущих поколений [22].

Соответствие нормам градостроительного проектирования и архитектурной цельности обеспечивается использованием критерия *пространственно-средовой комфортности*. Оценить эту сторону качества градостроительного решения могут только профессиональные строители и архитекторы, оценивающие последствия такого решения с точки зрения его технической обоснованности и архитектурной цельности [23].

Тесно связанным с предыдущим критерием является критерий *технологичности* градостроительного решения, призванный повысить качество управления проектируемой территории путем внедрения современных цифровых технологий. Благодаря использованию этих технологий достигается повышение комфортности проживания жителей на территории, а также экономия ресурсов на содержание социальной и инженерной инфраструктуры. Реализуется этот критерий через технологии так называемого «умного» города, предусматривающие использование в возведении жилья и строительстве коммунальной инфраструктуры современных цифровых технологий и искусственного интеллекта [24].

Система градостроительных отношений, включающая в себя процедуру принятия градостроительных решений, становилась предметом исследовательского интереса прежде всего с правовых позиций, поскольку с недавних пор стала сферой многочисленных нарушений закона и источником коррупционных схем [25]. Имеется множество случаев нарушения законности в градостроительной сфере в первую очередь в практике регистрации незаконных сделок с землей [26], нарушения технологических норм в процессе строительства [27]. Градостроительное решение должно отвечать требованиям *правовой релевантности*, будучи включенным в действующую систему национального законодательства.

В то же время соответствие градостроительного решения нормам законодательства отнюдь не означает автоматического признания качества такого решения, особенно если оно начинает вызывать социальные диспропорции. Поэтому важнейшим критерием качества градостроительного решения выступает его *социальная обоснованность*, проявляющаяся в степени вовлеченности в принятии ре-

шения представителей общественности и учета их интересов при подготовке градостроительных проектов. Критерий проявляется в реализации процедур обсуждения проекта решения широким кругом заинтересованных лиц и подтвержденностью их участия в принятии такого решения.

Публичные слушания являются по сути единственной законодательно санкционированной формой участия общественности, граждан в принятии градостроительных решений. Однако они не имеют решающего влияния на реальный исход дискуссий о целесообразности принятия решения, имея большей частью рекомендательный характер. В юридической литературе также имеется точка зрения, что протокол общественных обсуждений или публичных слушаний и заключение об их результатах являются ненормативными правовыми актами, вследствие чего возможно предъявление административного искового заявления о признании их незаконными, что делает эту форму участия граждан в принятии градостроительного решения фактически иллюзорной [13].

4. Анализ процесса принятия градостроительного решения

Можно говорить о следующих видах градостроительных решений, предусматривающих участие органов местного самоуправления: выдаче разрешений на застройку, вырубке деревьев, сносе зданий, реконструкции зданий, возведении объектов инженерной инфраструктуры и др. Логика градостроительного решения заключается в формировании нового образа участка территории населенного пункта, предусматривающего возведение или ликвидацию на этой территории определенных объектов, являющихся предметом сложившихся градостроительных отношений. Участниками принятия градостроительных решений являются: застройщик, администрация муниципального образования, представительный орган власти муниципального образования, надзорные органы, экспертные сообщества, а также население, которое чаще всего представляют формы самоорганизации граждан по месту жительства (ТСЖ, инициативные группы граждан и пр.). Отдельно следует выделить представителей бизнес-сообществ, чьи интересы зачастую затрагиваются вследствие принятия того или иного градостроительного решения. Кроме того, важную роль в системе градостроительных отношений играют проектные организации и экспертные сообщества, принимающие участие в разработке проекта застройки и оценке последствий его реализации.

Большая часть градостроительных решений приходится на разрешение, которое органы местной власти выдают на строительство того или иного объекта. Как правило, выдаче такого разрешения предшествует выделение органом местной власти земельного участка под строительство или изменение уже имеющегося вида разрешенного использования под санкционированный проект. Территория поселения включает в себя совокупность земельных участков с различным функциональным назначением и правовым статусом. Решение о целесообразности застройки такого участка принимается в соответствии с разрешенными здесь проектом застройки и пространственными параметрами возводимого объекта.

Сама выдача разрешения на застройку того или иного земельного участка может стать предметом спора различных субъектов градостроительных отношений. Какую сторону в этом случае займет суд, зависит от множества факторов – требований Свода Правил, вида разрешенного использования (далее – ВРИ) данного земельного участка, особенностей получившего разрешение проекта, результатов публичных слушаний и пр. Причем для принятия совершенно противоположных друг другу решений могут быть представлены в равной степени убедительные аргументы, что делает возможность принятия того или иного решения абсолютно непредсказуемым.

Назначение градостроительного решения состоит в достижении функциональной упорядоченности пространственного ресурса территориального образования, формируемой посредством разделения его территории на земельные участки с различным функциональным назначением, подтвержденным специальным правовым статусом. А разнообразие и функциональная упорядоченность являются условием для сохранения и воспроизводства поселения, его способности удовлетворять потребности проживающих в нем граждан, когда одни земельные участки предназначены для осуществления производственной деятельности, другие – для размещения инженерной инфраструктуры и транспортных коммуникаций, третьи – для проживания и т. д.

ОМС выступают ведущим субъектом принятия градостроительных решений: в их полномочиях находится разработка правил землепользования и застройки, а также установление градостроительных регламентов на находящиеся в границах поселений земельные участки. На исход принятия органами местной власти градостроительного решения оказывают влияние многие факторы, в том числе положения законодательства и требования градостроительных нормативов, авторитет застройщика, позиция жителей, а также установки федеральных и региональных органов власти.

Процесс принятия градостроительного решения может быть представлен в виде схемы.



Процесс принятия градостроительного решения на местном уровне:

- 1 – установление правил; 2, 3 – заказ и выдача экспертных заключений; 4 – проверка законности принятых решений; 5 – запрос и выдача разрешений на застройку; 6 – проведение экспертизы и выдача экспертного заключения; 7 – обращение населения; 8 – публичные слушания

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Фе-

дерации» органы местного самоуправления в осуществлении градостроительных полномочий ответственны за утверждение правил благоустройства, ге-

неральных планов и схем территориального планирования. Наличие этих полномочий позволяет органам власти определять правила землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) на территории муниципального образования, на основе которых разрабатываются градостроительные регламенты земельных участков, определяются ВРИ, устанавливаются предельные их размеры и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования этих земельных участков и объектов капитального строительства.

Основными способами влияния на исход градостроительных решений органов местного самоуправления являются:

- изменение ВРИ земельного участка;
- выделение земельного участка под застройку или аренду;
- подключение объекта к коммунальным сетям.

Изменение ВРИ является, пожалуй, наиболее важным способом влияния ОМС на процессы застройки территории. Вызвано это главным образом тем, что текущий вид разрешенного использования земельного участка устанавливается до принятия представительным органом ПЗЗ. Поэтому по запросу ОМС может изменить ВРИ, что отнюдь не всегда удовлетворяет интересы третьих лиц, не заинтересованных в строительстве объекта. Особенно проблемной эта ситуация выглядит в крупных городах, где высокая коммерческая ценность будущего объекта часто компенсирует затраты строительной компании на юридическую защиту от недовольных строительством горожан и достижение компромисса с органами власти.

Анализ сложившейся системы принятия градостроительного решения позволяет сделать несколько выводов:

1. Большинство экспертных заключений, обосновывающих целесообразность реализации градостроительного проекта, оплачивается застройщиком, что далеко не всегда позволяет считать такие экспертизы достоверными и объективными.

2. Надзорные органы зачастую обращают основное внимание не столько на оценку возможных последствий принимаемых решений, сколько на нарушения юридической процедуры принятия таких решений.

3. ОМС часто сталкиваются с серьезным давлением со стороны застройщика, тогда как влияние форм общественной самоорганизации представляет для них меньшую проблему, поскольку в законода-

тельстве не прописан механизм реального участия граждан в принятии градостроительных решений.

4. Застройщик никак не стимулирован отчитываться за свои действия перед населением, даже если такие действия могут повлечь негативные последствия для жизнедеятельности местных сообществ.

В целом эффективным считается то градостроительное решение, которое является комплексным, т. е. реагирующим на воздействие максимального числа действующих факторов [28]. Такое решение не обязательно должно принести максимальный доход бюджету или повысить инфраструктурную обеспеченность муниципалитета за счет ухудшения его экологического состояния. Под эффективностью градостроительного решения скрывается социальная целесообразность, воплощаемая в достижении максимального числа выгодоприобретателей от реализуемого градостроительного проекта. Однако очень часто органы местного самоуправления принимают решение в пользу застройщика, не обращая внимание на достаточно широкое противодействие такому решению со стороны населения.

5. Алгоритм принятия эффективных градостроительных решений на местном уровне

В этих условиях представляется целесообразным разработать специальный алгоритм принятия градостроительных решений ОМС, который бы повысил эффективность таких решений и позволил избежать сознательных или бессознательных проступков, вызывающих негативные последствия. Значение такого алгоритма может быть заключено в снижении коррупционных рисков, повышении открытости и прозрачности в разработке и реализации градостроительных решений, затрагивающих интересы жителей. Наиболее ожидаемыми принципами, положенными в основу этого алгоритма, являются принципы общественного участия, публичности, подотчетности и др.

Основой согласования интересов жителей и органов местного самоуправления является мастер-план. Мастер-план позволяет определить: реальную ценность различных участков городской территории, ожидания людей от перспектив обустройства того или иного участка, предельные значения затрат на возведение проектируемых объектов и пр. Совместная работа граждан и ОМС над мастер-планом муниципального образования может стать источником формирования его обязательств перед населением относительно выработки своих приоритетов в принятии градостроительных решений. Вся работа

по разработке документов территориального планирования, включая утверждение генеральных планов (схем территориального планирования) и ПЗЗ, должна осуществляться в соответствии с этими приоритетами.

Следующим пунктом алгоритма принятия градостроительного решения является корректировка действующих на территории муниципалитета нормативов градостроительного проектирования, осуществляемая с учетом сформулированных обязательств. Составленное с учетом документов территориального планирования и нормативов градостроительного проектирования графическое изображение территории муниципального образования может стать виртуальной основой для интерактивного отображения проектируемой застройки с заданными разрешенными параметрами и техническими свойствами. Существенным фактором предупреждения коррупции в принятии градостроительных решений является создание электронной платформы муниципального образования, включающей в себя: нормативно-правовые документы, сведения о рассредоточении в пространстве всех планируемых участков, реестр собственников и застройщиков, бланки документов, контактные адреса и информацию об оказываемых муниципальной властью услугах.

6. Заключение

Выполненный автором анализ участия ОМС в принятии градостроительных решений позволяет сделать несколько важных выводов. Во-первых, ОМС далеко не в полной мере реализуют свою готовность принимать градостроительные решения в интересах местного населения. Во-вторых, наличие ряда институциональных условий активно содействует тому, что ОМС поддаются под давление застройщиков, чьи интересы далеко не всегда совпадают с интересами граждан. И, в-третьих, одним из потенциальных институтов, способных упорядочить деятельность ОМС, подчинив ее интересам граждан и ограничив избыточное давление со стороны застройщика, может стать *мастер-план*. Несмотря на то, что в отношении мастер-планов в настоящее время нет четких законодательных предписаний, его роль как предпроектного этапа подготовки стратегических градостроительных решений является достаточно высокой. Способность мастер-плана включать в себя различные способы нейтрализации несанкционированных обществом намерений, корректировать объемы затрат на реализацию общественно значимых градостроительных проектов и достигать консенсуса между всеми заинтересованными сторонами, создает условия для повышения качества градостроительных решений на местном уровне.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гогин А. А. Некоторые спорные положения Градостроительного кодекса Российской Федерации / А. А. Гогин, А. Н. Федорова // Эксперт: теория и практика. – 2021. – № 1 (10). – С. 50–58. – DOI: 10.51608/26867818_2021_1_50.
2. Крашенинников И. А. Объемно-планировочные параметры застройки и благоприятные условия внешней среды / И. А. Крашенинников // Архитектура и современные информационные технологии. – 2018. – № 3 (44). – С. 262–275.
3. Блил де Соуза К. Влияние планировочных решений на локальный климат жилой застройки Краснодарского края и Приморского края / К. Блил де Соуза, Ф. Ф. Файзуллаев, И. В. Дуничкин // Вестник МГСУ. – 2019. – Т. 14, вып. 8. – С. 954–966.
4. Карташова Н. П. Архитектурно-планировочное решение сельских парков / Н. П. Карташова, С. В. Попова // Лесотехнический журнал. – 2019. – Т. 9, № 3. – С. 35–44.
5. Градостроительные решения // Архитектура и строительство России. – 2005. – № 9–10. – С. 4–12.
6. Джекобс Дж. Смерть и жизнь больших американских городов : пер. с англ. / Дж. Джекобс. – М. : Новое издательство, 2011. – 457 с.
7. Высоковский А. А. Визуальные образы городской среды / А. А. Высоковский. – М. : Локус Станди, 2008. – 236 с.
8. СанOFF Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов : пер. с англ. / Г. СанOFF. – Вологда : Проектная группа 8, 2015. – 169 с.
9. Сборщиков С. Б. Жизненный цикл градостроительных решений: организационный аспект их реинжиниринга / С. Б. Сборщиков, П. А. Журавлев // Промышленное и гражданское строительство. – 2021. – № 4. – С. 33–39. – DOI: 10.33622/0869-7019.2021.04.33-39.

10. Октябрьский Р. Д. Влияние градостроительных решений на безопасность населения / Р. Д. Октябрьский // Проблемы анализа риска. – 2020. – Т. 17, № 2. – С. 66–73. – DOI: 10.32686/1812-5220-2020-17-2-66-73.
11. Коряченцова С. И. Отдельные аспекты прокурорского надзора за исполнением градостроительного законодательства и возмещением ущерба от реализации градостроительных решений / С. И. Коряченцова // Административное и муниципальное право. – 2020. – № 4. – С. 1–10. – DOI: 10.7256/2454-0595.2020.4.32596.
12. Лепехин В. А. Влияние политических решений на градостроительную политику / В. А. Лепехин // Градостроительство. – 2012. – № 3 (19). – С. 55–56.
13. Харинов И. Н. Право граждан на участие в принятии градостроительных решений в Российской Федерации: юридическая природа и защита / И. Н. Харинов, В. А. Сеницына // Антиномии. – 2022. – Т. 22, № 1. – С. 131–152. – DOI: 10.17506/26867206_2022_22_1_131.
14. Яницкий О. Н. Обоснование градостроительных решений в условиях гласности / О. Н. Яницкий // Социологические исследования. – 1988. – № 4. – С. 20–30.
15. Макушина А. М. Анализ влияния постмодернистского мировоззрения на градостроительные решения (проекты) конца XX – начала XXI в. / А. М. Макушина // Региональные архитектурно-художественные школы. – 2012. – № 1. – С. 36–37.
16. Гудзь Т. В. Принципы градостроительного зонирования в судебной практике / Т. В. Гудзь, Л. В. Солдатова, Н. В. Самоловских // Правоприменение. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 105–115. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).105-115.
17. Сухина Е. А. Анализ методов экологической оценки градостроительных проектных решений / Е. А. Сухина // Градостроительство и архитектура. – 2022. – Т. 12, № 1. – С. 123–132. – DOI: 10.17673/Vestnik.2022.01.16.
18. Черепанов К. А. Градостроительные конфликты: определение, причины и следствия, участники, разрешение / К. А. Черепанов // Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты. – 2013. – № 7. – С. 18–25.
19. Вильнер М. Я. О способах поддержания качества градостроительных решений / М. Я. Вильнер // Природные и техногенные риски. Безопасность сооружений. – 2012. – № 6. – С. 25–29.
20. Newman P. Urban planning in Europe: International competition, national systems and planning projects / P. Newman, A. Thornley. – London : Routledge, 2002. – xii, 291 p. – DOI: 10.4324/9780203427941.
21. Dühr S. European spatial planning and territorial cooperation / S. Dühr, C. Colomb, V. Nadin. – London : Routledge, 2010. – xxiii, 452 p. – DOI: 10.4324/9780203895290.
22. Khandokar F. Barriers to the adoption of sustainability assessment tools in strategic decision making / F. Khandokar, A. D. F. Price, P. Paranagamage, M. Mourshed, S. A. Austin, C. Moobela // Second International Conference on Whole Life Urban Sustainability and its Assessment (SUE-MoT 2009), 22–24 April. – Loughborough : Loughborough University, 2009. – P. 793–804.
23. Петровская Е. И. Градостроительный регламент, средовые коды и критерии качества городского пространства / Е. И. Петровская // Архитектура и современные информационные технологии. – 2017. – № 2 (39). – С. 268–283.
24. Bokolo A. J. A Smart City Adoption Model to Improve Sustainable Living / A. J. Bokolo, S. A. Petersen. – 2019. – URL: <http://hdl.handle.net/11250/2631501>.
25. Коростелева М. В. Участие граждан в процессе принятия градостроительных решений на муниципальном уровне: особенности правового регулирования и правоприменительной практики / М. В. Коростелева, Н. В. Коростелева // Парадигмы управления, экономики и права. – 2021. – № 2 (4). – С. 182–188.
26. Хацкевич А. С. Проблемы противодействия коррупции в сфере регистрации сделок с землей / А. С. Хацкевич, Е. А. Шищенко // Проблемы современной науки и образования. – 2016. – № 10 (52). – С. 127–130.
27. Маркина М. В. Проблемы привлечения к административной ответственности за нарушение требований строительных норм, стандартов и правил при строительстве / М. В. Маркина, А. А. Пылаев // Вопросы устойчивого развития общества. – 2020. – № 8. – С. 216–224.
28. Мареев Ю. А. Рынок недвижимости Москвы как индикатор эффективности градостроительных решений / Ю. А. Мареев, Р. Л. Киевская // Промышленное и гражданское строительство. – 2014. – № 3. – С. 10–15.

REFERENCES

1. Gogin A.A., Fedorova A.N. Some controversial provisions of the urban planning code of the Russian Federation. *Ekspert: teoriya i praktika = Expert: theory and practice*, 2021, no. 1 (10), pp. 50–58. DOI: 10.51608/26867818_2021_1_50. (In Russ.).
2. Krashennikov I.A. Urban development parameters and favorable environmental conditions. *Arkhitektura i sovremennye informatsionnye tekhnologii = Architecture and Modern Information Technologies*, 2018, no. 3 (44), pp. 262–275. (In Russ.).
3. Bleil de Souza C., Fayzullaev F.F., Dunichkin I.V. Influence of planning decisions on the local climate of residential building of the Krasnodar region and the Primorsk region. *Vestnik MGSU = Monthly Journal on Construction and Architecture*, 2019, vol. 14, iss. 8, pp. 954–966. (In Russ.).
4. Kartashova N.P., Popova S.V. Architectural and planning concept for rural parks. *Lesotekhnicheskii zhurnal*, 2019, vol. 9, no. 3, pp. 35–44. (In Russ.).
5. Urban planning solutions. *Arkhitektura i stroitel'stvo Rossii = Architecture and construction of Russia*, 2005, no. 9–10, pp. 4–12. (In Russ.).
6. Jacobs J. *The death and life of great American cities*, Transl. from English. Moscow, Novoe izdatel'stvo Publ., 2011. 457 p. (In Russ.).
7. Vysokovskii A.A. *Visual images of the urban environment*. Moscow, Lokus Standi Publ., 2008. 236 p. (In Russ.).
8. Sanoff G. *Participatory design. Practices of public participation in shaping the environment of large and small cities*, Transl. from English. Vologda, Project Group 8 Publ., 2015. 169 p. (In Russ.).
9. Sborshikov S.B., Zhuravlev P.A. The life cycle of urban planning solutions: the organizational aspect of their reengineering. *Promyshlennoe i grazhdanskoe stroitel'stvo = Industrial And Civil Engineering*, 2021, no. 4, pp. 33–39. DOI: 10.33622/0869-7019.2021.04.33-39. (In Russ.).
10. Oktyabrskiy R.D. Impact of the urban construction solutions on the safety population. *Problemy analiza riska = Issues of Risk Analysis*, 2020, vol. 17, no. 2, pp. 66–73. DOI: 10.32686/1812-5220-2020-17-2-66-73. (In Russ.).
11. Koryachentsova S.I. Separate aspects of prosecutorial supervision over the execution of urban planning legislation and compensation for damage from the implementation of urban planning decisions. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and municipal law*, 2020, no. 4, pp. 1–10. DOI: 10.7256/2454-0595.2020.4.32596. (In Russ.).
12. Lepyokhin V.A. Influence of political decisions on urban policy. *Gradostroitel'stvo = City and town planning*, 2012, no. 3 (19), pp. 55–56. (In Russ.).
13. Kharinov I.N., Sinitsyna V.A. Constitutional control bodies of the cis countries: order of formation and competence. *Antinomii = Antinomies*, 2022, vol. 22, no. 1, pp. 131–152. DOI: 10.17506/26867206_2022_22_1_131. (In Russ.).
14. Yanitsky O.N. Substantiation of urban planning decisions in the conditions of publicity. *Sotsiologicheskie issledovaniya = Sociological studies*, 1988, no. 4, pp. 20–30. (In Russ.).
15. Makushina A.M. Analysis of the influence of the postmodern worldview on urban planning decisions (projects) of the late XX - early XXI century. *Regional'nye arkhitekturno-khudozhestvennye shkoly*, 2012, no. 1, pp. 36–37. (In Russ.).
16. Gudzh T.V., Soldatova L.V., Samolovskikh N.V. Principles of legal zoning in the judicial practice. *Pravoprime-nenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 105–115. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).105-115.
17. Sukhinina E.A. Analysis of methods for environmental assessment of urban project solutions. *Gradostroitel'stvo i arkhitektura = Urban construction and architecture*, 2022, vol. 12, no. 1, pp. 123–132. DOI: 10.17673/Vestnik.2022.01.16. (In Russ.).
18. Cherepanov K.A. Town-planning conflicts: definition, causes and consequences, participants, resolution. *Fundamental'nye i prikladnye issledovaniya: problemy i rezul'taty*, 2013, no. 7, pp. 18–25. (In Russ.).
19. Vilner M.Ya. On techniques to maintain quality of town planning solutions. *Prirodnye i tekhnogennye riski. Bezopasnost' sooruzhenii = Natural and man-made risks. Safety of structures*, 2012, no. 6, pp. 25–29. (In Russ.).
20. Newman P., Thornley A. *Urban planning in Europe: International competition, national systems and planning projects*. London, Routledge Publ., 2002. xii + 291 p. DOI: 10.4324/9780203427941.

21. Dühr S., Colomb C., Nadin V. *European spatial planning and territorial cooperation*. London, Routledge Publ., 2010. xxiii + 452 p. DOI: 10.4324/9780203895290.
22. Khandokar F., Price A.D.F., Paranagamage P., Mourshed M., Austin S.A., Moobela C. Barriers to the adoption of sustainability assessment tools in strategic decision making, in: *Second International Conference on Whole Life Urban Sustainability and its Assessment (SUE-MoT 2009)*, 22–24 April, Loughborough, Loughborough University Publ., 2009, pp. 793–804.
23. Petrovskaya E.I. Town planning regulations, environmental codes and criteria for the quality of urban space. *Arkitektura i sovremennye informatsionnye tekhnologii = Architecture and Modern Information Technologies*, 2017, no. 2 (39), pp. 268–283. (In Russ.).
24. Bokolo A.J., Petersen S.A. *A Smart City Adoption Model to Improve Sustainable Living*. 2019. Available at: <http://hdl.handle.net/11250/2631501>.
25. Korosteleva M.V., Korosteleva N.V. Participation of citizens in the process of making urban planning decisions at the municipal level: features of legal regulation and law enforcement practice. *Paradigmy upravleniya, ekonomiki i prava = Paradigms of management, economics and law*, 2021, no. 2 (4), pp. 182–188. (In Russ.).
26. Khatskevich A., Shishchenko E. Problems of counteraction of corruption in the field of registration of transactions with earth. *Problemy sovremennoi nauki i obrazovaniya = Problems of modern science and education*, 2016, no. 10 (52), pp. 127–130. (In Russ.).
27. Markina M.V., Pylaev A.A. Problems of bringing to administrative responsibility for violation of the requirements of building codes, standards and rules during construction. *Voprosy ustoichivogo razvitiya obshchestva*, 2020, no. 8, pp. 216–224. (In Russ.).
28. Mareev Yu.A., Kievskaya R.L. Moscow real estate market as an indicator of the effectiveness of urban planning decisions. *Promyshlennoe i grazhdanskoe stroitel'stvo = Industrial and civil engineering*, 2014, no. 3, pp. 10–15. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Рой Олег Михайлович – доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник *Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук* 620108, Россия, г. Екатеринбург, ул. Софьи Ковалевской, 16
E-mail: roi_omsk@mail.ru
ORCID: 0000-0003-1885-7865
ResearcherID: S-3643-2016
SPIN-код РИНЦ: 2404-7079; AuthorID: 641793

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Oleg M. Roy – Doctor of Sociology, Professor; Leading Researcher *Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences* 16, Sof'i Kovalevskoi ul., Yekaterinburg, 620108, Russia
E-mail: roi_omsk@mail.ru
ORCID: 0000-0003-1885-7865
ResearcherID: S-3643-2016
RSCI SPIN-code: 2404-7079; AuthorID: 641793

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Рой О.М. Участие органов местного самоуправления в принятии градостроительных решений / О.М. Рой // *Правоприменение*. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 84–93. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).84-93.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Roy O.M. Participation of local government authorities in urban planning solutions making. *Pravoprime-nenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 84–93. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).84-93. (In Russ.).

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ

Т.А. Фролова

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

15 сентября 2024 г.

Дата принятия в печать –

10 января 2025 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2025 г.

Ключевые слова

Город, городской округ,
местное самоуправление,
органы местного
самоуправления, публичная
власть, компетенция,
пространственное развитие,
стратегическое планирование

Рассматриваются тенденции развития законодательства об организации публичной власти в российских городах. Сравнительный анализ подходов проводится в контексте территориальных и организационных основ деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации. Поиск оптимальной модели организации единой системы публичной власти и определения стратегических ориентиров устойчивого пространственного развития находит отражение в дискуссиях на уровне экспертного сообщества и в законопроектах по вопросам управления городским пространством. Утверждается, что законодательство об организации публичной власти в городах должно быть основано на балансе публичных и частных интересов при организации публичной власти и содержать четкие правовые инструменты определения перечня «городских вопросов», что приведет к повышению эффективности управления территорией города.

DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON THE ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITIES IN RUSSIAN CITIES

Tatiana A. Frolova

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2024 September 15

Accepted –

2025 January 10

Available online –

2025 March 20

Keywords

City, urban district, local
government, local government
bodies, public authority,
competence, spatial
development, strategic planning

The article analyzes the approaches of the federal legislator to determining the status of a city in the context of territorial and organizational foundations of local government activities in the Russian Federation based on the identification of trends in the development of legislation on the organization of public authority in Russian cities. At the current stage of development, there is a search for an optimal model for organizing a unified system of public authority and determining strategic guidelines for sustainable spatial development, which is reflected in discussions at the level of the expert community and at the level of drafting bills on urban space management. The issue of the structure of public authorities and the delineation of powers acquires new content when forming urban districts with intra-city division and intra-city districts. Based on the experience of organizing and operating urban districts with intra-city division, the problems and prospects of this approach to territorial planning and organizing public authority are identified.

The purpose of the work is to identify the optimal approach to the relationship between the balance of public and private interests in organizing public authority in Russian cities and an effective approach to determining the list of “urban issues”. In this aspect, the issue of more effective delineation of powers between different levels of public authority comes to the forefront in order to maintain a unified urban policy in the sphere of ensuring sustainable spatial development of the Russian Federation.

The main research methods are comparative legal and formal legal. They were used to analyze and compare regulatory acts and proposed projects.

The main results. The author concludes that it is necessary to amend Russian legislation on the organization of public authorities in cities. The effectiveness of urban development depends on many factors, among which the primary ones are clear legal instruments for managing urban space and legal regulation of future socio-economic development based on the use of new technologies of strategic planning at different territorial levels of governance.

1. Введение

Организация публичной власти в крупнейших городах – это прежде всего вопрос о соотношении местных и государственных интересов, способах конструирования территории и особенностях ее развития, создания системы управления городом, а также межбюджетные и налоговые отношения с органами государственной власти федерального и регионального уровня.

Вместе с тем правовое регулирование деятельности органов публичной власти на всех территориальных уровнях управления, как было отмечено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П, связано с необходимостью согласованной деятельности на основе сотрудничества, координации, взаимного учета интересов, гарантирующих стабильное и эффективное осуществление функций публичной власти по созданию на соответствующей территории достойных условий жизни и свободного развития человека.

Научная дискуссия по вопросам правового регулирования организации публичной власти в городах имеет достаточно глубокие исторические корни и привлекает весьма широкий круг специалистов в сфере экономики и управления, градостроительства, конституционного и муниципального права. Это обусловлено тем, что город, на сегодняшний день, является сложносоставным объектом правового регулирования, которое осуществляется комплексно, на основе норм федерального законодательства в сфере административно-территориального устройства, муниципального, градостроительного, земельного, налогового регулирования, а также с учетом положений законодательных актов субъектов Российской Федерации и правовых актов муниципальных образований.

Применительно к управлению социально-экономическим и пространственным развитием регионов, городов и других населенных мест, как отмечает В.Я. Любовный, можно говорить о двух принципиально разных подходах, характеризующих управляющее воздействие. Первый подход – жесткое иерархическое разграничение компетенций и полномочий между различными по таксономии территориальными уровнями управления. Второй подход ориентирован на управление развитием города или агломерации как целостных объектов с учетом особенностей, свойственных каждому таксономиче-

скому уровню, и может быть реализован лишь при условии существенной децентрализации управления [1, с. 448]. Выбор одного из представленных подходов в качестве доминирующего в законодательстве конкретного государства зависит от стратегических задач государства по развитию и управлению территориями.

Формирование новых концептов пространственного развития и разработка правовых инструментов эффективной организации публичной власти в российских, и прежде всего в крупнейших, городах требует тщательного анализа накопленного опыта и современной практики правового регулирования в данной сфере.

2. Подходы к организации публичной власти в российский городах в законодательстве о местном самоуправлении

Город как объект правового регулирования представляет собой сложную систему, совокупность различных объектов административно-политического, социально-экономического и социокультурного характера, органически связанных друг с другом общностью территориальной организации, в границах которой осуществляется публичная власть и обеспечивается устойчивое развитие.

Организация и осуществление публичной власти в городах на современном этапе развития российской государственности в федеральном законодательстве рассматривались в контексте территориальной организации местного самоуправления.

Начало данному процессу было положено Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»¹, которым было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления на период поэтапной конституционной реформы, определены территориальные единицы, на которых должны создаваться органы местного самоуправления, и виды этих органов в зависимости от уровня территориальной единицы.

Города были определены в качестве одной из базовых территориальных единиц местного самоуправления; соответственно, был закреплен перечень органов местного самоуправления, который устанавливался на основе двух базовых критериев: численность населения и административно-территориальное устройство городского пространства. Так, согласно названному положению 1993 г. в городах с

¹ Здесь и далее нормативные правовые акты приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

населением свыше 50 тыс. чел. органами местного самоуправления были собрание представителей и глава администрации, назначаемый главой администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, или избираемый населением глава местного самоуправления; в городах, имеющих деление на районы, округа, – собрание представителей и глава местного самоуправления (глава администрации); в районах в городах (округах), в присоединенных к городам городских и сельских поселениях могли быть образованы органы местного самоуправления района в городе (округа), городского, сельского поселения, а также органы территориального общественного самоуправления населения.

Другой подход был закреплен законодателем в нормах Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Территории муниципальных образований, в том числе городов, устанавливались в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций, и в крупных городах в абсолютном большинстве своем образовывались единые муниципальные образования с внутренними административно-территориальными подразделениями в виде городских районов или округов, которые сами по себе не являлись муниципальными образованиями. Такие подразделения не имели представительных органов власти, муниципальной собственности, права устанавливать местные налоги и сборы, самостоятельно формировать и исполнять бюджет. Главы этих администраций назначались главой местного самоуправления города. Однако в отдельных случаях районы города определялись городским уставом как муниципальные образования внутри города и обладали всеми их атрибутами [2, с. 151–152].

Принципиально новый подход был закреплен Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ), в котором были выделены городские округа – городские поселения, наделенные компетенцией как поселений, так и муниципальных

районов. При этом такой вид муниципального образования, как городской округ (так называемый одноуровневый муниципалитет), был введен законодателем в качестве исключения, когда при наличии у городского поселения достаточного уровня урбанизации, развития городской инфраструктуры, возможности самостоятельного выполнения одновременно поселенческих и районных полномочий и т. п. такое городское поселение может в установленном Законом № 131-ФЗ порядке наделяться статусом городского округа, который не входит в состав муниципального района². Структура органов местного самоуправления была определена в общем унифицированном виде и включала в себя представительный орган муниципального образования, главу муниципального образования, местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Вместе с тем к компетенции субъекта Российской Федерации была отнесена возможность наделяния городского поселения статусом городского округа при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения всех вопросов местного значения и исполнения ими отдельных переданных государственных полномочий, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельной реализации своей компетенции органами местного самоуправления прилегающего муниципального района.

Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ ввел в практику два новых вида муниципальных образований – городские округа с внутригородским делением, а также внутригородские районы, создаваемые внутри данных городских округов. Особенности осуществления местного самоуправления в данных муниципальных образованиях были проанализированы в работах П.А. Астафичева [3], И.В. Баби-

² Экспертное заключение на проект федерального закона № 768237-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Совет при Президенте РФ по правам человека и гражданского общества: офиц. сайт.

URL: https://www.president-sovet.ru/docs/expert_conclusions/ekspertnoe_zaklyuchenie_na_proekt_federalnogo_zakona_768237_6_o_vnesenii_izmeneniy_v_federalnyy_zako/ (дата обращения: 31.08.2024).

чева [4], О.И. Баженовой [5], М.В. Коростелевой [6], С.М. Мироновой [7].

С принятием Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ органы государственной власти субъекта Российской Федерации получили право: вводить двухуровневую систему местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением путем создания внутригородских муниципальных образований; устанавливать полномочия органов местного самоуправления городского округа и внутригородских районов; определять состав муниципальной собственности и источники доходов местных бюджетов. Т.М. Бялкина считает, что ситуация с расчленением единого городского организма на несколько самостоятельных муниципальных образований не может рассматриваться положительно в принципе, утверждая, что имевшиеся в некоторых крупных городах проблемы вполне могли быть решены в рамках действовавшего до сих пор законодательства и с сохранением целостной муниципальной организации городских округов [8, с. 1610].

Первым на двухуровневую систему местного самоуправления городского округа перешел Челябинск, в его составе были образованы семь внутригородских районов. В 2015 г. данная модель была введена в Самаре, статусом муниципального образования – внутригородского района – были наделены девять районов городского округа.

Данная процедура является достаточно сложной и трудоемкой как в части нормативно-правового обеспечения, так и в части разграничения финансовых ресурсов между городскими округами и внутригородскими районами, что предопределено нехваткой финансовых ресурсов на муниципальном уровне и преимущественно дефицитными бюджетами. В силу этого вряд ли следует предполагать заинтересованность других муниципальных образований в выделении внутригородских районов [7, с. 205].

Такая практика двухуровневой организации местного самоуправления не получила развития и является неэффективным инструментом управления городом, что подтверждается представителями экспертного сообщества [9–14].

С 2021 г. на рассмотрении в Государственной Думе находится проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации мест-

ного самоуправления в единой системе публичной власти», в котором предложено определение городского округа. В критериях, которым должен соответствовать городской округ, используется территориальный принцип (например, в состав городского округа могут входить территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа), а также определены количественные признаки территории городского округа (территории, на которых проживает не менее двух третей населения городского округа; на территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации). При этом критерии отнесения муниципального образования к одному из указанных видов, как отмечают специалисты Института экономики города, сформулированы расплывчато, что может привести к принципиальным различиям территориальной организации местного самоуправления в разных субъектах Российской Федерации и неустойчивости такой территориальной организации³.

Структура органов местного самоуправления, как полагают авторы законопроекта, существенно не изменится (также предполагается наличие представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации, контрольно-счетного органа муниципального образования, иных органов, предусмотренных уставом муниципального образования).

3. «Городские вопросы»: поиск баланса публичных и частных интересов

В силу того что круг публичных дел государства реализуется органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, за каждым уровнем публичной власти соответствующими федеральными законами закрепляются его предметы ведения и полномочия.

В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ была установлена единая для всех муниципальных образований безотносительно к их ви-

³ Отзыв на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом, депутатом Госу-

дарственной Думы П.В. Крашенинниковым // Фонд «Институт экономики города»: офиц. сайт. URL: https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/zp_otzyv_ieg.pdf (дата обращения: 31.08.2024).

дам компетенция, включающая как вопросы местного значения, так и отдельные государственные полномочия. Таким образом, компетенция конкретного муниципального образования была чисто формальным явлением, определяемым без учета инфраструктуры, материальных и финансовых ресурсов в каждом конкретном случае. Несмотря на то, что в Законе № 131-ФЗ отдельно закреплены вопросы местного значения городского округа (ст. 16), формальный подход сохраняется.

Следует отметить, что с момента введения в действие Закона № 131-ФЗ в 2003 г. число вопросов местного значения для городских округов увеличилось с 27 до 46. Эволюция вопросов местного значения городского округа имеет одну общую тенденцию – увеличение доли расходных обязательств в бюджете муниципального образования, расширение компетенции исполнительно-распорядительных органов и преобладание органов, сформированных по отраслевому признаку.

Так, согласно Федеральному закону от 22 декабря 2014 г. № 447-ФЗ городской округ обеспечивает организацию в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты плана территории.

При реализации управленческих решений по выполнению отдельных вопросов между уровнями власти внутри города возможно появление правовых споров относительно их компетенции. Это может привести к тому, что в каждом внутригородском районе будут действовать отдельные стандарты по решению данных вопросов.

Законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств. Исходя из этого законодательного установления размываются границы компетенции городского округа, и в основу этого процесса положен интерес субъекта Российской Федерации.

В Законе № 131-ФЗ закреплена процедура перераспределения полномочий в форме изъятия законами субъектов Российской Федерации из компетенции органов местного самоуправления их полномочий по решению вопросов местного значения и передачи этих полномочий органам государственной власти субъекта Российской Федерации. В результате подобного перераспределения органы го-

сударственной власти напрямую начинают решать вопросы местного значения, что, по сути, прямо противоречит конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения [15].

Как считает Н.В. Кочеткова, порядок перехода полномочий не может быть урегулирован в одной норме и требует более полного и детального регулирования [16].

По мнению В.И. Васильева, выполнение органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления целесообразно, поскольку осуществляется в целях содействия муниципалитетам в особых условиях и ведет к установлению или восстановлению в данных муниципальных образованиях реального, дееспособного местного самоуправления. По существу, возможность возложения на органы государственной власти выполнения отдельных полномочий органов местного самоуправления – это государственная гарантия местному самоуправлению, предоставляемая в форс-мажорных обстоятельствах или при стойкой потере платежеспособности, т. е. серьезных финансовых затруднениях [17, с. 167] (см. также: [18]).

С точки зрения Конституционного Суда РФ, исключена как минимум массовая передача муниципальных полномочий для их исполнения органами государственной власти. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П указал, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление (об этом см. также: [19]).

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П проведено довольно четкое разграничение между территориальными уровнями местного самоуправления, согласно которому собственно самоуправляющимся является только поселенческий уровень, создаваемый с учетом естественного расселения людей и являющийся наиболее близким к населению. В свою очередь, верхний территориальный уровень, представленный муниципальными районами и городскими округами, сочетает в себе качества территориального объединения граждан, совместно реализующих на соответ-

ствующей территории право на местное самоуправление, и качества публично-территориальной единицы, интегрированной в систему государственно-властных отношений, органы публичной власти которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций [5].

3 апреля 2017 г. был принят Федеральный закон № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», кардинально изменивший правовой статус городского округа и порядок его образования. При этом вопрос о компетенции в данном законе отражен не был.

Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» устанавливает 27 «неотъемлемых» полномочий органов местного самоуправления «по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». Большая часть таких полномочий относится к формально-правовой стороне и с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения как раз не связана. При этом в перечень таких полномочий не включены полномочия по разработке документов стратегического планирования муниципальных образований, что предусмотрено законодательством о стратегическом планировании.

Создание на территории городского пространства комфортных условий напрямую связано с реализацией полномочий в сфере стратегического планирования социально-экономического развития территорий. Данный вопрос безусловно требует отдельного внимания и выработки эффективного правового механизма его разрешения.

Важно законодательно ограничить государственный произвол в отношении муниципалитетов путем создания наиболее оптимальной правовой конструкции государственного и муниципального управления, правильного разграничения и согласования их полномочий. Государство должно быть законодательно освобождено от функций, которые могут быть с успехом реализованы местной властью. Местная власть при этом не должна наделяться не свойственными ей государственными административными полномочиями, что неизбежно ведет к подрыву авторитета такой власти у народа и ее излишней бюрократизации [16].

Несмотря на наличие широкой научной дискуссии по оптимизации вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления в

различных видах муниципальных образований, до сих пор остаются открытыми инструментальные понятия: собственные полномочия органов местного самоуправления, отдельные государственные полномочия, дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением, методы установления, распределения и перераспределения вопросов местного значения.

4. Выводы

Законодательство об организации публичной власти в городах должно быть основано на балансе публичных и частных интересов и содержать четкие правовые инструменты определения перечня «городских вопросов», что приведет к повышению эффективности управления территорией города.

Как представляется, основной причиной попыток вывести из юрисдикции органов местного самоуправления какие-либо территории или ограничить их компетенцию на них является серьезный дефицит доверия к муниципальным властям со стороны органов государственной власти [20; 21]. Отсутствие доверия хорошо объясняет желания руководства части субъектов Российской Федерации кардинально сократить количество муниципальных образований, а следовательно, увеличить их подконтрольность и встроенность в региональную систему власти и управления [22, с. 18].

Различные уровни управления не только взаимосвязаны, но и образуют единую систему, которая функционирует при реальном пропорциональном разграничении полномочий различных уровней власти. При отсутствии подобного состояния неизбежен кризис как в управлении, так и во всей общественной жизни субъекта федерации [23, с. 107].

В.В. Таболин, например, применительно к крупным агломерациям указывает, что на таких масштабных территориях, сопоставимых или равных территории субъекта Российской Федерации, нельзя обеспечить правовое регулирование и эффективную систему управления только на принципах местного самоуправления [24, с. 197], что вполне отражает сложившуюся практику реализации полномочий органами местного самоуправления в крупных и, особенно, в крупнейших городах России, а объективные условия недавнего прошлого и нынешнего устройства регионального и муниципального управления предполагают противоречия системного характера между губернатором и мэрами крупных городов [23, с. 10–11].

Организация управления и самоуправления в городе может рассматриваться в двух аспектах. С одной стороны, можно говорить о сложившейся струк-

туре управления городом, включающей в себя высшее должностное лицо, государственные и муниципальные органы, наделенные соответствующим статусом и выполняющие в соответствии с ним строго определенные управленческие функции и задачи. С другой стороны, систему управления городом можно рассматривать как процесс упорядочивания правовых статусов, целей, функций и задач субъектов управленческих отношений [25, с. 29].

Безусловно, муниципальное образование вправе самостоятельно определять структуру, внутренние

взаимосвязи, количество звеньев для обеспечения эффективного управления на территории. В совокупности они должны максимально соответствовать возложенным на этот уровень власти целям, задачам, функциям и полномочиям, которые не остаются неизменными. Эффективность правовых инструментов зависит от множества факторов, среди которых первичны четкое видение будущего социально-экономического развития на основе применения новых технологий стратегического планирования, а также построение оптимальной системы управления территорией.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Любовный В. Я. Города России: альтернативы развития и управления: моногр. / В. Я. Любовный. – М. : Экон-Информ, 2013. – 614 с.
2. Щепачев В. А. Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы ее реализации в законодательстве Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / В. А. Щипачев. – М., 2014. – 538 с.
3. Астафичев П. А. Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования в современной России / П. А. Астафичев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 6. – С. 60–62.
4. Бабичев И. В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях / И. В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 43–48.
5. Баженова О. И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов / О. И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 49–55.
6. Коростелева М. В. К вопросу об особенностях осуществления местного самоуправления в городах с районным делением / М. В. Коростелева // Юрист-Правоведъ. – 2014. – № 3. – С. 71–74.
7. Миронова С. М. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы как новые субъекты финансовых правоотношений / С. М. Миронова // Бизнес. Образование. Право. – 2016. – № 1 (34). – С. 201–208.
8. Бялкина Т. М. Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления / Т. М. Бялкина // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 8 (45). – С. 1609–1614.
9. Бялкина Т. М. Что ждать крупнейшим российским городам от новой муниципальной реформы / Т. М. Бялкина // Конституционализм и государственное управление. – 2015. – № 1. – С. 59–64.
10. Костюков А. Н. Народовластие и местное самоуправление: конституционные проблемы реализации / А. Н. Костюков // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. – № 4 (33). – С. 30–37. – DOI: 10.51980/2542-1735_2018_4_30.
11. Костюков А. Н. Магистральные тенденции отстранения населения от осуществления местного самоуправления / А. Н. Костюков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2017. – № 4. – С. 29–36.
12. Нарутто С. В. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления : учеб. для магистратуры / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2024. – 400 с.
13. Шугрина Е. С. Перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики / Е. С. Шугрина // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. – 2024. – Т. 8, № 2. – С. 187–194. – DOI: 10.21603/2542-1840-2024-8-2-187-194.

14. Шугрина Е. С. Осуществление органами местного самоуправления опережающего правового регулирования в материалах правоприменительной практики / Е. С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2024. – № 3. – С. 25–30. – DOI: 10.18572/2500-0349-2024-3-25-30.
15. Бялкина Т. М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы / Т. М. Бялкина // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С. 69–73.
16. Кочеткова Н. В. Законодательное регулирование предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: проблемы оптимизации : дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Кочеткова. – Саратов, 2004. – 186 с.
17. Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы : моногр. / В. И. Васильев. – М. : Формула права, 2005. – 336 с.
18. Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. Н. Черногор. – М., 2007. – 49 с.
19. Кокотов А. Н. Децентрализация местного самоуправления в Российской Федерации / А. Н. Кокотов // Российский юридический журнал. – 2015. – № 1. – С. 38–47.
20. Костюков А. Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы / А. Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 48–58.
21. Костюков А. Н. Реформа в никуда... / А. Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 58–63.
22. Петухов Р. В. Развитие территорий муниципальных образований: проблема баланса интересов / Р. В. Петухов // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е. С. Шугриной. – М. : Проспект, 2017. – С. 5–19.
23. Бардаков А. И. Муниципальное управление: теория, история, практика / А. И. Бардаков. – Волгоград : Изд-во Волгогр. акад. гос. службы, 2007. – 172 с.
24. Таболин В. В. Правовая теория современного российского города : моногр. / В. В. Таболин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2024. – 358 с.
25. Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы : учеб.-метод. пособие / под ред. В. Б. Зотова. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : ГУУ : МГУУ Правительства Москвы, 2010. – 296 с.

REFERENCES

1. Lyubovnyi V.Ya. *Cities of Russia: Alternatives to Development and Management*, Monograph. Moscow, Ekon-Inform Publ., 2013. 614 p. (In Russ.).
2. Shchepachev V.A. *Formation of the constitutional concept of local self-government and problems of its implementation in the legislation of the Russian Federation*, Doct. Diss. Moscow, 2014. 538 p. (In Russ.).
3. Astafichev P.A. City circuit with internal city division as a new type of municipal formation in contemporary Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 6, pp. 60–62. (In Russ.).
4. Babichev I.V. City circuits with internal city division and internal city districts: new juridical constructions as a possible instrument of development of local self-government on the relevant territories. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 3, pp. 43–48. (In Russ.).
5. Bazhenova O.I. On participation of municipal formations in management of development of the territory in the context of reform of city circuits. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 3, pp. 49–55. (In Russ.).
6. Korosteleva M.V. On the question of peculiarities of realization of the local self-government in cities with district divisions. *Yurist-pravoved*, 2014, no. 3, pp. 71–74. (In Russ.).
7. Mironova S.M. City districts with internal city division and internal city areas as new subjects of financial legal relations. *Biznes. Obrazovanie. Pravo = Business. Education. Law*, 2016, no. 1 (34), pp. 201–209. (In Russ.).

8. Byalkina T.M. New municipal reform: the change of approaches to the legal regulation of the competence of the local government. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2014, no. 8 (45), pp. 1609–1614. (In Russ.).
9. Byalkina T.M. What to expect of the largest russian cities from the new municipal reform. *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie = Constitutionalism and political science*, 2015, no. 1, pp. 59–64. (In Russ.).
10. Kostyukov A.N. The people's authority and local self-government: constitutional problems of execution. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Vestnik of Siberian law institute of the MIA of Russia*, 2018, no. 4 (33), pp. 30–37. DOI: 10.51980/2542-1735_2018_4_30. (In Russ.).
11. Kostyukov A.N. Main trends of excludes of the population from the exercise of local self-government. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, 2017, no. 4, pp. 29–36. (In Russ.).
12. Naruto S.V., Shugrina E.S. *Territorial organization of state power and local self-government*, Textbook for the master's degree. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2024. 400 p. (In Russ.).
13. Shugrina Y.S. Reauthorization of Local Issues in Law Enforcement Practice. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki = Bulletin of Kemerovo State University. Series: Humanities and Social Sciences*, 2024, no. 2, pp. 187–194. DOI: 10.21603/2542-1840-2024-8-2-187-194. (In Russ.).
14. Shugrina E.S. Implementation of advanced legal regulation by local self-government authorities in law enforcement practice materials. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2024, no. 3, pp. 25–30. DOI: 10.18572/2500-0349-2024-3-25-30. (In Russ.).
15. Byalkina T.M. Constitutional principle of independence of the local government in the settlement of issues of local importance at the modern stage of municipal reform. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2016, no. 5, pp. 69–73. (In Russ.).
16. Kochetkova N.V. *Legislative regulation of subjects of jurisdiction and powers of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local governments: optimization problems*, Cand. Diss. Saratov, 2004. 186 p. (In Russ.).
17. Vasil'ev V.I. *Legislative basis of municipal reform*, Monograph. Moscow, Formula prava Publ., 2005. 336 p. (In Russ.).
18. Chernogor N.N. *Problems of responsibility in the theory of municipal law and practice of local self-government*, Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2007. 49 p. (In Russ.).
19. Kokotov A.N. Decentralization of local government in the Russian Federation. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian juridical journal*, 2015, no. 1, pp. 38–47. (In Russ.).
20. Kostyukov A.N. Municipal-legal policy and its metamorphoses. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2011, no. 6, pp. 48–58. (In Russ.).
21. Kostyukov A.N. A reform to nowhere... *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2014, no. 4, pp. 58–63. (In Russ.).
22. Petukhov R.V. Development of territories of municipalities: the problem of balance of interests, in: Shugrina E.S. (ed.). *Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: Izmenenie balansa interesov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya*, Moscow, Prospekt Publ., 2017, pp. 5–19. (In Russ.).
23. Bardakov A.I. *Municipal administration: theory, history, practice*. Volgograd, Volgograd Academy of Public Administration Publ., 2007. 172 p. (In Russ.).
24. Tabolin V.V. *Legal Theory of the Modern Russian City*, Monograph, 2nd ed. Moscow, Yurait Publ., 2024. 358 p. (In Russ.).
25. Zotov V.B. (ed.). *Organization of Management and Self-Government in the Largest Cities: Current State and Problems*, Educational and methodical manual, 2nd ed. Moscow, State University of Management Publ., Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University Publ., 2010. 296 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Фролова Татьяна Анатольевна – кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Tatiana A. Frolova – PhD in History, Associate Professor, Department of State and Municipal Law *Dostoevsky Omsk State University*

*Омский государственный университет
им. Ф.М. Достоевского*
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: tana2210@mail.ru
ORCID: 0000-0001-5800-4969
ResearcherID: M-9766-2016
SPIN-код РИНЦ: 1134-2750

55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: tana2210@mail.ru
ORCID: 0000-0001-5800-4969
ResearcherID: M-9766-2016
RSCI SPIN-code: 1134-2750

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Фролова Т.А. Развитие законодательства об организации публичной власти в российских городах / Т.А. Фролова // Правоприменение. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 94–103. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).94-103.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Frolova T.A. Development of legislation on the organization of public authorities in Russian cities. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 94–103. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).94-103. (In Russ.).

ПРАВО НА ГОРОД: ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

А.С. Карташов

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

02 октября 2024 г.

Дата принятия в печать –

10 января 2025 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2025 г.

Анализируется опыт зарубежных государств в законодательном закреплении и применении права на город. Рассматриваются примеры формализации данного права в южно- и центральноамериканских государствах (Эквадор, Бразилия, Мексика). Иллюстрируется возможность использования права на город для защиты интересов жителей в судебных спорах (ЮАР, Индия). Оцениваются перспективы развития исследуемого права в государствах Европы и Северной Америки.

Ключевые слова

Защита прав, Конституционный Суд ЮАР, Конституция Бразилии, Конституция Эквадора, права человека, право на город, право на жилище, урбанизация

THE RIGHT TO THE CITY: FOREIGN LEGISLATIVE AND ENFORCEMENT PRACTICE

Alexander S. Kartashov

HSE University, Moscow, Russia

Article info

Received –

2024 October 02

Accepted –

2025 January 10

Available online –

2025 March 20

Keywords

Protection of rights, Constitutional Court of South Africa, Constitution of Brazil, Constitution of Ecuador, human rights, right to the city, right to housing, urbanization

The subject. In the 20th century the problems of urbanization began to be discussed at the international level. In the early of the present century the international community moved to develop standards for human rights in cities. At the same time, special attention was given to the right to the city. The article is devoted to the analysis of foreign legislation and law enforcement of the right to the city. Examples of states in which the right to the city has been reflected in legislation, as well as states in which the right to the city has been recognized through judicial decisions, are discussed separately.

Only a few studies can be found in Russian legal science, which fragmentarily analyzed the experience of foreign countries (primarily Brazil) in terms of the consolidation and recognition of the right to the city. Therefore, the purpose of the article is to summarize comparative legal approaches in interpreting the right to the city, as well as to identify differences in them.

The methodology of the study includes general scientific methods of cognition (methods of analysis, system approach, deduction and induction), special methods of cognition (comparative-legal, formal-legal) and method of interdisciplinary research.

The main results. The right to the city has been legislated in the states of South and Central America. This is explained by two reasons: the high level of urban population and false urbanization. Three states were chosen for the study: Ecuador, Brazil and Mexico. The right to the city has obtained the status of a constitutional right in Ecuador. In Brazil the foundations for the right to the city were laid at the constitutional level. However, it was set forth in a separate law – the City Statute of 2001. It is noted that the right has not become declarative. It has had a significant impact on urban planning regulation and the protection of the rights of citizens. The right to the city is considered as one of the principles of urban planning policy in Mexico and was established in Constitution of Mexico City.

It is also analyzed the experience of states in which the right to the city has not been formalized. South Africa and India, where the right to the city has actually been recognized by the courts in resolving housing disputes, are selected as examples. This allowed the author to state that even in the absence of formalization, the idea of the right to the city can be used to protect the rights of citizens.

Analyzing the possibility of application of the right to the city in the states of Europe and North America, the author notes the widespread use of the other approach to the protection of the rights of the urban population – the concept of “human rights in the city”. However, the author provides arguments in favor of the right to the city and states that the foundations for its development in the states of Europe and North America are laid by the European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City.

1. Введение

На современном этапе особое внимание приковано к вопросам городского развития. Причина такого интереса заключается в высоких темпах роста городов и их населения. На этом фоне объективно обострились социально-экономические и экологические проблемы, перед государствами встали задачи совершенствования системы управления городами. Как следствие, появились потребности в обеспечении прав и свобод их населения.

Во второй половине XX в. на универсальном уровне происходит международно-правовая актуализация стандартов развития городов. В 1976 г. ООН принимает Ванкуверскую декларацию о населенных пунктах (далее – Ванкуверская декларация), которая выделила проблемы урбанизации и задавала векторы их дальнейшего обсуждения. Совершенствование идей, заложенных в Ванкуверской декларации, произошло в 1996 г. с принятием Стамбульской декларации по населенным пунктам и Повестки дня Хабитат. В данных актах внимание сфокусировано на устойчивом развитии населенных пунктов и доступности жилья в них.

В XXI в. международное сообщество перешло от обсуждения общих проблем урбанизации к разработке стандартов прав человека в городах [1, с. 61]. В этом аспекте следует обратить внимание на Всемирную хартию о праве на город, принятую на Втором международном урбанистическом форуме (2004–2005 гг.)¹. В ней дается характеристика права на город, подчеркивается взаимосвязь с общепризнанными правами и обозначается его коллективный характер [1, с. 61]. В 2016 г. были приняты Декларация Кито об экологически устойчивых городах и населенных пунктах (далее – Декларация Кито) и План осуществления Новой программы развития городов². В ней провозглашена концепция «городов для всех», но главное – признана важность реализа-

ции права на город в национальных и местных практиках (п. 11).

Однако вопросы защиты прав городского населения, в частности рассмотрение права на город, не ограничилось международными актами. Декларация Кито прямо констатировала, что данное право уже реализуется на национальном уровне. При этом в отечественной юридической науке можно обнаружить лишь несколько исследований, в которых фрагментарно анализировался опыт иностранных государств (прежде всего Бразилии) в части закрепления и признания права на город [2; 3]. Представляется важным более полно остановиться на сравнительно-правовых интерпретациях названного права, что позволит глубже раскрыть его смысл с позиций конституционно-правовой науки.

2. Опыт законодательного закрепления и применения права на город в южно- и центральноамериканских государствах

Право на город получило закрепление в законодательстве ряда государств Южной и Центральной Америки. Его формализация в данном регионе определяется двумя причинами: высоким процентом городского населения и наличием ложной урбанизации (процесс роста населения без социально-экономического развития города), разрастанием фавел. В рамках настоящей статьи мы остановимся на рассмотрении опыта трех государств: Эквадора, Бразилии и Мексики. Данный выбор можно объяснить тем, что именно в них право на город получило особую популярность и развитие.

Единственным примером прямого конституционного закрепления права на город является Эквадор. Его Конституция 2008 г. включает ряд положений о правах граждан, проживающих в городах (раздел VI). В частности, фиксируется право граждан на безопасную среду обитания и на жилище (ст. 30); провозглашается использование городского про-

¹ World Charter for the Right to the City. URL: https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A1.2_World-Charter-for-the-Right-to-the-City.pdf (дата обращения: 30.09.2024).

² Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 23.12.2016. URL: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646659-R.pdf> (дата обращения: 30.09.2024).

странства на принципах устойчивости, справедливости, уважения к различным городским культурам, а также право граждан на город (ст. 31). В Конституции раскрывается содержание данного права. Под ним понимается право на демократическое управление городом, основанное на принципах устойчивого развития городов, городского гражданства, социальной функции собственности³.

На конституционном уровне конкретизируются права на жилище и собственности. К примеру, Конституция Эквадора к гарантиям права на жилище относит разработку программ развития, учитывающих необходимость обеспечения окружающего жилого пространства городскими благами (ст. 375). Дополнительно ограничивается право собственности на «невысвобождаемые» земельные участки, необходимые для будущего развития. Интересным представляется конституционный запрет на перевод заведомо сельских территорий в городской статус, который направлен на предотвращение ложной урбанизации и формирования трущоб. Подробная конституционная регламентация отношений городского развития является следствием взаимодействия национальных властей Эквадора с ООН–Хабитат.

В конечном итоге получили усиление гарантии права на жилище, в первую очередь в решениях Конституционного Суда Эквадора [4, р. 214–217]. Однако остались нерешенными отдельные проблемы в реализации жилищной политики. Например, не устранена несогласованность полномочий между государственными и муниципальными органами власти [5].

Показательным примером имплементации права на город в национальное законодательство является опыт Бразилии. Точкой отсчета в этом вопросе стала Конституция 1988 г., в которой специально устанавливается политика в отношении городов (гл. II, раздел VII)⁴. Эти положения именуется «народной поправкой», поскольку при создании нового конституционного текста их предложили и активно продвигали представители гражданского общества [6, р. 30; 7, р. 247–248]. Провозглашается цель указанной политики – организация наиболее полного развития социальных функций города и обеспечение благосостояния их жителей (ст. 182). Ее проведение возложено на муниципальные органы власти и происходит на основе общих направлений, установленных федеральным законом.

Исторически частная собственность на землю в Бразилии являлась недоступной для большей части населения в силу социально-экономического неравенства [7, р. 239]. Для реализации социальной функции собственности в городской среде Конституция Бразилии наделяет местные власти правом требовать от собственника земельного участка развития территории в случае, если он им не пользуется, а также предусматривает прогрессивное налогообложение и экспроприацию с последующим денежным возмещением.

Одна из черт урбанизации в странах Южной Америки, в частности в Бразилии, – использование городской территории путем фактического владения и пользования землей [8, р. 203]. Подобный процесс приводит к созданию фавел. Для решения задачи по легализации самовольных построек в городах в ст. 183 Конституции установлен своеобразный аналог континентально-правовому институту приобретательной давности. Он выражается в праве граждан на приобретение в собственность земельного участка до 250 м², если он выполняет функции жилья, является единственной собственностью и им владеют не менее пяти лет. Таким образом, рассматриваемое конституционное положение переводит в «правовое поле» самовольные строения.

Для конкретизации рассмотренных норм Конституции Бразилии потребовалась разработка отдельного закона. На это прямо указал Верховный Суд Бразилии, признав неконституционным закон Сан-Паулу о прогрессивном налогообложении городской недвижимости в отсутствие нормативного регулирования на федеральном уровне [9, р. 44]. Обсуждение законопроекта проходило более десяти лет, итогом дискуссий стало принятие в 2001 г. Городского статута. В данном нормативном правовом акте изложены принципы градостроительной политики и механизмы реализации социальной функции собственности. Установлено право на устойчивое развитие города, которое включает в себя ряд иных прав, гарантирующих горожанам доступ к элементарным городским благам: право на доступное жилье, развитую городскую инфраструктуру, удовлетворительное медико-санитарное состояние окружающей среды (ст. 2).

Результаты, достигнутые принятием Городского статута, не получили однозначной оценки. С

³ Constitution of the Republic of Ecuador. URL: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html> (дата обращения: 30.09.2024).

⁴ Constitution of Brazil. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017 (дата обращения: 30.09.2024).

одной стороны, отмечается его значимость в упорядочении застройки в части создания муниципальных городских планов [10, р. 89]. Отдельные города внедрили инструменты реализации социальной функции собственности [7, р. 244]. Кроме того, он позволил смягчить социальное неравенство, с помощью зон «особого социального интереса» (социально и экономически отсталые районы города (трущобы), которые требуют вмешательства публичной власти для регулирования процессов урбанизации) удалось улучшить состояние городской среды⁵. С другой стороны, рамочный характер Статута не устранил противоречий в городском планировании, возникающих на местном уровне [11, р. 406], не учитывал разнородность городов в части экономического развития [9, р. 64]. Несмотря на значительное усиление судебной защиты прав жителей, Городской статут не способствовал разрешению городских конфликтов на досудебной стадии [12, р. 62].

Конституция Мексики не закрепляет право на город, но содержит положения относительно возможности публичной власти разрабатывать планы развития городской среды (п. V ст. 115)⁶. Развил данное конституционное положение принятый в 2016 г. Закон о населенных пунктах, управлении землепользованием и городском развитии. В нем право на город признаётся в качестве одного из принципов осуществления городской политики⁷.

Более детальную проработку право на город получило на уровне г. Мехико. В конце 2000-х гг. там широко обсуждались городские проблемы с участием представителей гражданского общества и публичной власти [13, р. 227–229]. По результатам дискуссии в 2010 г. была принята Хартия города Мехико о праве на город⁸. Концептуально она базируется на положениях Всемирной Хартии о праве на город. Хартия Мехико основывается, в частности, на принципах полного соблюдения прав человека, социальной функции города, демократического управления, устойчивого и ответственного управления

природными ресурсами, культурным наследием (гл. 2). Рассматриваемый документ является актом «мягкого права». Его цель – в создании ориентиров для публичной власти при решении вопросов городской жизни, а для населения – в возможности защиты своих прав и интересов. Первоначально Хартия способствовала разрешению городских конфликтов, но затем постепенно стала игнорироваться публичной властью [13, р. 232–234]. Это можно объяснить тем, что она не имела юридической силы и носила скорее политический характер.

Однако идеи, заложенные в Хартии Мехико, получили развитие в Конституции штата Мехико (2017 г.), которая установила право на город (ст. 12). Названное право рассматривается в качестве коллективного права, гарантирующего полное осуществление прав человека, социальную функцию города, его демократическое управление, социальную интеграцию и справедливое распределение общественных благ при участии граждан⁹. Вместе с тем с учетом опыта Хартии Мехико в научной литературе сдержанно оценивают перспективы практической реализации данного права [14, р. 2075].

3. Вопросы доступности жилья и право на город: правоприменительная практика ЮАР и Индии

Рост городского населения в XX в. предопределил проблемы, связанные с обеспеченностью населения жильем и его доступностью. Значимость данных вопросов подчеркивает закрепление права на жилище (в различных истолкованиях) в международных актах на универсальном уровне¹⁰. Однако подобные документы не принимают во внимание специфику осуществления права на жилище в городах. Из этого вовсе не следует, что оно не может наполняться новым содержанием в процессе его реализации человеком, проживающим в городской среде.

Зарубежные исследователи сходятся во мнении, что рассматриваемое право должно включать в себя более специфическое право на жилище в городе, которое бы основывалось на идеях права на

⁵ Rossbach A., Caminha J., Jônatas de Paula, Le Failler R., Ramalho T. The Future of the Brazilian City Statute // Cities Alliance. July 23, 2021. URL: <https://www.citiesalliance.org/newsroom/news/urban-news/future-brazilian-city-statute> (дата обращения: 30.09.2024).

⁶ Constitution of Mexico (with Amendments through 2015). URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015 (дата обращения: 30.09.2024).

⁷ Law-General Human Settlements, Land Use Planning and Urban Development. URL: [https://www.global-regulation.com/translation/mexico/8197349/law-general-human-](https://www.global-regulation.com/translation/mexico/8197349/law-general-human-settlements%252c-land-use-planning-and-urban-development.html)

[settlements%252c-land-use-planning-and-urban-development.html](https://www.global-regulation.com/translation/mexico/8197349/law-general-human-settlements%252c-land-use-planning-and-urban-development.html) (дата обращения: 30.09.2024).

⁸ The Mexico City Charter for the Right to the City. URL: https://uclg-cisd.org/sites/default/files/Mexico_Charter_R2C_2010.pdf (дата обращения: 30.09.2024).

⁹ México: Constitución Política de la Ciudad de México. URL: <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2017/es/147884> (дата обращения: 30.09.2024).

¹⁰ К примеру, ч. 1 ст. 25 Всеобщей декларации прав человека, ч. 1 ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

город [15, р. 78; 16]. В международных актах (например, во Всемирной хартии о праве на город) оно декларировалось прежде всего как право каждого на доступ к городским благам. В этой связи научное сообщество исходит из позиции, что повышение гарантий права на жилище социально незащищенных слоев населения должно осуществляться на основе принципов, на которых базируется право на город [16, р. 181]. Отдельные исследователи развивают данный тезис, рассматривая право на доступное жилище в качестве одного из центральных прав, защищаемых правом на город [17]. Приведенные теоретические подходы получили отражение в отдельных государствах Африки, в частности в ЮАР, а также в Индии.

Несмотря на отсутствие в Африканской Хартии прав человека и народов прямого закрепления права на жилище, оно получило закрепление в ст. 26 Конституции ЮАР, которая провозглашает право каждого на удовлетворительные жилищные условия¹¹. Данное право обеспечивается обязанностью государства по принятию законодательных и иных мер по его реализации. Дополнительно устанавливаются конституционные запреты на выселение гражданина из жилья, его снос в отсутствие решения суда, принятого с учетом всех фактических обстоятельств дела.

Конституционные положения получили развитие в Жилищном законе ЮАР, принятом в 1997 г. [16, р. 192]. Одной из его целей является продвижение процессов расовой, социальной и экономической интеграции в городской среде (ст. 2e (iv)). На публичную власть возложена обязанность уделять внимание потребностям экономически слабых слоев населения в вопросе доступности жилья (ст. 2a (i)). М. Страусс отметила, что принципы, лежащие в основе названного закона, во многом согласуются с более общими ценностями, на которых основывается право на город [16, р. 193].

Проблеме реализации права на жилище в южноафриканских городах уделил особое внимание

Конституционный Суд ЮАР. Суд установил, что данное право следует понимать не просто как возможность получения земли или помещения для проживания, но и непосредственное наделение гражданина землей, жильем и сопутствующими услугами (водоснабжением, водоотведением и т. п.)¹². При рассмотрении вопроса о сносе жилых построек и выселении в связи с незаконным заселением частных земель суды не должны абсолютизировать право частной собственности. Следует учитывать длительность проживания на земле; наличие действительной потребности в выселении, поскольку сама по себе незаконность занятия земельного участка и возведение на нем жилых построек не должна вести к автоматическому лишению жилья и сносу¹³.

Конституция Индии, в отличие от Конституции ЮАР, не закрепляет права на жилище. Названное право защищается судами как часть права на жизнь [15, р. 12]. Конституционный текст не содержит положений, направленных на регулирование городской политики. Проблемы защиты прав городского населения, в особенности права на жилище, являются объектом внимания судебных органов.

Высший Суд Дели в деле *Ajay Maken & Ors v. Union of India & Ors*¹⁴, разрешая спор, связанный с принудительным выселением и сносом самовольных жилых построек, рассмотрел право на город в рамках защиты права на жилище [15, р. 79–81]. Суд при вынесении решения опирался не только на национальное законодательство, но и обратился к международному регулированию. Проблемы доступности жилья и принудительного выселения были проанализированы, в том числе в контексте принципов, заложенных в Декларации Кито и Плана осуществления Новой программы развития городов. Суд основывался на идее «городов для всех» и праве на город как ориентире в вопросе, что потребности социально и экономически незащищенного населения в жилище должны быть приоритетом для государства [18, р. 16]. Дополнительно Высший Суд Дели принял во внимание практику Конституционного Суда ЮАР,

¹¹ Constitution of South Africa. URL: <https://www.gov.za/documents/constitution/chapter-2-bill-rights#26> (дата обращения: 30.09.2024).

¹² Constitutional Court of South Africa. Decision “Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others” (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169 (4 October 2000). URL: <http://www.saflii.org/cgi-bin/disp.pl?file=za/cases/ZACC/2000/19.html&query=Government of the Republic of South Africa v Grootboom> (дата обращения: 30.09.2024).

¹³ Constitutional Court of South Africa. Decision “Port Elizabeth Municipality v Various Occupiers” (CCT 53/03) [2004] ZACC 7; 2005 (1) SA 217 (CC); 2004 (12) BCLR 1268 (CC) (1 October 2004). URL: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2004/7.html> (дата обращения: 30.09.2024).

¹⁴ Decision of the Higher Court of New Delhi. Case *Ajay Agarwal vs. Union of India & ors*. URL: https://www.hlrn.org.in/documents/Judgment_Ajay_Maken.pdf (дата обращения: 30.09.2024).

охарактеризовав ее «полезной рекомендацией» для судов по развитию гарантий права на жилище в городах. Соответственно, можно констатировать, что обеспеченность городского населения жильем, его доступность в практике ЮАР и Индии является ключевой характеристикой права на город.

4. Перспективы развития права на город в Европе и Северной Америке

Часть иностранных ученых рассматривает право на город как механизм обеспечения основных прав и свобод наиболее маргинализированных социальных слоев [19, р. 119–120; 20, р. 383]. Этой логикой объясняется тот факт, что данное право получило большее развитие в странах Южной Америки, Азии и Африки, в то время как практически не формализовано в государствах Европы и Северной Америки [21, р. 78]. Примечательно, что подобный подход распространен в трудах европейских и североамериканских исследователей, которые противопоставляют праву на город концепцию «прав человека в городах» [19, р. 119–120; 20, р. 384]. Она базируется на необходимости переосмысления содержания основных прав и свобод в контексте их реализации в городской среде [19, р. 103–107]. Основная идея заключается в возможности властей различных уровней (прежде всего местных властей) обеспечить права и свободы человека дополнительными гарантиями реализации. Сторонники концепции прав человека в городах призывают к отказу от исключительно «государственного» подхода в области прав человека и возможности местных властей реализовывать свои собственные идеи в этой сфере (локализация прав человека) [20, р. 383]. В качестве программного документа для указанной концепции приводится Европейская Хартия защиты прав человека в городе, которая установила ряд особенностей в реализации прав и свобод человека в городском пространстве¹⁵.

На основе рассматриваемого подхода многими городами Европы и Северной Америки предпринята попытка провозглашения себя «городами прав человека». Она сопровождалась принятием на местном уровне нормативных актов, направленных на дополнительную защиту и создание гарантий прав человека в городской среде. К примеру, в Монреале в действие введена Монреальская Хартия прав и обязанностей, установившая гарантии реализации политических, социально-экономических прав горожан¹⁶.

¹⁵ European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City. URL: <https://uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter/1> (дата обращения: 30.09.2024).

На наш взгляд, идея локализации прав человека на городском уровне представляется довольно интересной и при должной проработке способна значительно повысить гарантии прав и свобод. Однако ее применение вместе с продвигаемой в отдельных трудах концепцией «прав человека в городах» вызывает несколько вопросов. Представляется сложным оценить возможность ее осуществления в государствах, в которых местные власти существенно ограничены в полномочиях. Рассматриваемый подход носит скорее декларативный характер, в отличие от права на город, которое получило признание на международном уровне, в конституциях и законодательстве ряда государств (пусть и не европейских). Справедливости ради, в Европе идея права на город оформилась в 2000 г. как раз с принятием Европейской хартии о защите прав человека в городе [22]. Данная хартия закрепила право на город, под которым понимается право на условия, которые обеспечивают их собственное политическое, социальное и экологическое развитие (ст. 1). Кроме того, та же Монреальская Хартия прав и обязанностей в доктрине порой рассматривается как «слабая» форма реализации права на город, без его признания на государственном уровне [23, с. 95]. Следовательно, в целом заложены основы для дальнейшего развития права на город в законодательстве и правоприменении европейских и североамериканских государств.

5. Заключение

Разнообразие сравнительно-правовых интерпретаций права на город можно связать с изначально неюридической природой концепции данного права, которая от идеи борьбы «рабочего класса» за свои права эволюционировала в механизм вовлечения различных слоев общества в городскую повестку [24]. Это, с одной стороны, создает определенные трудности в его формализации и дальнейшем правоприменении, что демонстрирует пример Мексики. С другой стороны, как видно из опыта Эквадора и Бразилии, право на город удалось не просто закрепить в законодательстве, но и активно использовать для защиты интересов населения. Кроме того, чтобы данное право выступало в качестве механизма защиты конституционных прав и свобод жителей городов, вовсе не обязательна его законодательная институционализация. Судебная

¹⁶ Montréal Charter of Rights and Responsibilities. URL: https://www.haitilibre.com/docs/charte_montrealaise_english.pdf (дата обращения: 30.09.2024).

практика ЮАР и Индии показала, что даже в отсутствие его формального закрепления идеи права на город можно использовать для защиты жилищных прав граждан. В Европе и Северной Америке на

наднациональном уровне заложены основы для имплементации рассматриваемого права в законодательстве различных государств.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Карташов А. С. Международные стандарты в области развития городов и обеспечения прав их населения как ориентиры для органов публичной власти Российской Федерации / А. С. Карташов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2024. – № 1 (56). – С. 58–67. – DOI: 10.17308/law/1995-5502/2024/1/58-67.
2. Медведев И. П. Разрешение городских конфликтов / И. П. Медведев. – М. : Инфотропик Медиа, 2017. – 372 с.
3. Карташов А. С. Право на город как конституционное право / А. С. Карташов // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 4. – С. 73–80. – DOI: 10.18572/1812-3767-2020-4-73-80.
4. Maniglio F. The right to housing under the new Latin American constitutionalism: progresses and challenges in the Ecuadorian case study / F. Maniglio, F. Casado // International Journal of Housing Policy. – 2022. – Vol. 24, iss. 2. – P. 211–223. – DOI: 10.1080/19491247.2022.2100614.
5. Valencia V. P. The right to the city and contemporary housing policy in Ecuador / V. P. Valencia, M. C. Montúfar, D. B. Sancho // Housing Studies. – 2023. – Vol. 39, iss. 9. – P. 2147–2164. – DOI: 10.1080/02673037.2023.2180491.
6. Conceição A. L. Critical Geography: From the Office to the Streets / A. L. Conceição, S. Menezes // Brazilian Geography: In Theory and in the Streets / eds. R. C. Lois González, M. A. Mitidiero Junior. – Singapore : Springer, 2022. – P. 17–33. – DOI: 10.1007/978-981-19-3704-0_2.
7. Rodrigues A. M. The Right to the City and the Housing in Brazilian Cities / A. M. Rodrigues // Brazilian Geography: In Theory and in the Streets / eds. R. C. Lois González, M. A. Mitidiero Junior. – Singapore : Springer, 2022. – P. 233–253. – DOI: 10.1007/978-981-19-3704-0_15.
8. Fernandes E. Constructing the “Right to the City” in Brazil / E. Fernandes // Social & Legal Studies. – 2007. – Vol. 16, iss. 2. – P. 202–219. – DOI: 10.1177/0964663907076529.
9. Krause C. The City Statute: after a decade and a half, some results and a stalemate in Brazil / C. Krause, M. A. Costa // An overview of national urban laws in Latin America and the Caribbean: case studies from Brazil, Colombia and Ecuador. – San Pablo, 2017. – P. 42–69.
10. Cordeiro A. T. Young People and Brazil’s Statute on the Right-to-the-City / A. T. Cordeiro, S. C. Aitken, S. C. Benicio de Mello // Global Childhoods beyond the North-South Divide / eds. A. Twum-Danso Imoh, M. Bourdillon, S. Meichsner. – Cham : Palgrave Macmillan, 2019. – P. 81–98. – DOI: 10.1007/978-3-319-95543-8_5.
11. Klink J. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis / J. Klink, R. Denaldi // Planning Theory. – 2016. – Vol. 15, iss. 4. – P. 402–417. – DOI: 10.1177/1473095215592441.
12. Rolnik R. Ten years of the City Statute in Brazil: from the struggle for urban reform to the World Cup cities / R. Rolnik // International Journal of Urban Sustainable Development. – 2013. – Vol. 15, iss. 1 : Cities, planning and transformation in contemporary Brazil. – P. 54–64. – DOI: 10.1080/19463138.2013.782706.
13. Sánchez Rodríguez A. The Right to the City in Mexico City / A. Sánchez Rodríguez // Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities / eds. B. Oomen, M. Davis, M. Grigolo. – Cambridge University Press, 2016. – P. 220–236. – DOI: 10.1017/CBO9781316544792.013.
14. Gerlofs B. Dreaming dialectically: The death and life of the Mexico City charter for the right to the city / B. Gerlofs // Urban Studies. – 2020. – Vol. 57, iss. 10. – P. 2064–2079. – DOI: 10.1177/0042098019868102.
15. Martinez K. T. The Right to Housing in the City : PhD Thesis / K. T. Martinez. – University of Cambridge, 2020. – 219 p.
16. Strauss M. A Right to the City for South African’s Urban Poor : Doct. of Laws Diss. / M. Strauss. – Stellenbosch University, 2017. – 295 p.

17. Kothari M. The Constitutional and International Framework / M. Kothari // *Urban Policies and the Right to the City in India: Rights, Responsibilities and Citizenship* / eds. M-H. Zérah, V. Dupont, S. T. Lama-Rewal. – New Delhi : UNESCO, 2011. – P. 12–15.
18. Idiculla M. A Right to the Indian City? Legal and Political Claims over Housing and Urban Space in India / M. Idiculla // *Socio-Legal Review*. – 2020. – Vol. 16, iss. 1. – P. 1–25. – DOI: 10.55496/FGRJ3459.
19. Chueca E. Human rights in the city and the right to the city: Two different paradigms confronting urbanization / E. Chueca // *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities* / eds. B. Oomen, M. Davis, M. Grigolo. – Cambridge University Press, 2016. – P. 103–120. – DOI: 10.1017/CBO9781316544792.007.
20. Reuter T. K. Human rights and the city: Including marginalized communities in urban development and smart cities / T. K. Reuter // *Journal of Human Rights*. – 2019. – Vol. 18, iss. 4. – P. 382–402. – DOI: 10.1080/14754835.2019.1629887.
21. Ezer T. Localizing Human Rights in Cities / T. Ezer // *Southern California Review of Law & Social Justice*. – 2022. – Vol. 31, no. 1. – P. 67–134.
22. Джагарян А. А. Право на город: постановка проблемы / А. А. Джагарян // *Конституционное и муниципальное право*. – 2012. – № 2. – С. 53–57.
23. Ларичев А. А. Корпоративная модель местного самоуправления: генезис, опыт реализации на примере Канады и его применимость в российских условиях : дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Ларичев. – М., 2017. – 489 с.
24. Mayer M. The “Right to the City” in the Context of Shifting Mottos of Urban Social Movements / M. Mayer // *City*. – 2009. – Vol. 13, iss. 2–3. – P. 362–374.

REFERENCES

1. Kartashov A.S. International standards of urban development and ensuring the rights of urban population as guidelines for public authorities of the Russian Federation. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo = Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*, 2024, no. 1 (56), pp. 58–67. DOI: 10.17308/law/1995-5502/2024/1/58-67. (In Russ.).
2. Medvedev I.R. *Resolution of urban conflicts*. Moscow, Infotropik Media Publ., 2017. 372 p. (In Russ.).
3. Kartashov A.S. Right to the city as a constitutional right. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2020, no. 4, pp. 73–80. (In Russ.).
4. Maniglio F., Casado F. The right to housing under the new Latin American constitutionalism: progresses and challenges in the Ecuadorian case study. *International Journal of Housing Policy*, 2022, vol. 24, iss. 2, pp. 211–223. DOI: 10.1080/19491247.2022.2100614.
5. Valencia V.P., Montúfar M.C., Sancho D.B. The right to the city and contemporary housing policy in Ecuador. *Housing Studies*, 2023, vol. 39, iss. 9, pp. 2147–2164. DOI: 10.1080/02673037.2023.2180491.
6. Conceição A.L., Menezes S. Critical Geography: From the Office to the Streets, in: Lois González R.C., Mitidiero Junior M.A. (eds.). *Brazilian Geography: In Theory and in the Streets*, Singapore, Springer Publ., 2022, pp. 17–33. DOI: 10.1007/978-981-19-3704-0_2.
7. Rodrigues A.M. The Right to the City and the Housing in Brazilian Cities, in: Lois González R.C., Mitidiero Junior M.A. (eds.). *Brazilian Geography: In Theory and in the Streets*, Singapore, Springer Publ., 2022, pp. 233–253. DOI: 10.1007/978-981-19-3704-0_15.
8. Fernandes E. Constructing the “Right to the City” in Brazil. *Social & Legal Studies*, 2007, vol. 16, iss. 2, pp. 202–219. DOI: 10.1177/0964663907076529.
9. Krause C., Costa M.A. The City Statute: after a decade and a half, some results and a stalemate in Brazil, in: *An overview of national urban laws in Latin America and the Caribbean: case studies from Brazil, Colombia and Ecuador*, San Pablo, 2017, pp. 42–69.
10. Cordeiro A.T., Aitken S.C., Benicio de Mello S.C. Young People and Brazil’s Statute on the Right-to-the-City, in: Twum-Danso Imoh A., Bourdillon M., Meichsner S. (eds.). *Global Childhoods beyond the North-South Divide*, Cham, Palgrave Macmillan Publ., 2019, pp. 81–98. DOI: 10.1007/978-3-319-95543-8_5.
11. Klink J., Denaldi R. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. *Planning Theory*, 2016, vol. 15, iss. 4, pp. 402–417. DOI: 10.1177/1473095215592441.

12. Rolnik R. Ten years of the City Statute in Brazil: from the struggle for urban reform to the World Cup cities. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 2013, vol. 15, iss. 1: Cities, planning and transformation in contemporary Brazil, pp. 54–64. DOI: 10.1080/19463138.2013.782706.
13. Sánchez Rodríguez A. The Right to the City in Mexico City, in: Oomen B., Davis M., Grigolo M. (eds.). *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*, Cambridge University Press, 2016, pp. 220–236. DOI: 10.1017/CBO9781316544792.013.
14. Gerlofs B. Dreaming dialectically: The death and life of the Mexico City charter for the right to the city. *Urban Studies*, 2020, vol. 57, iss. 10, pp. 2064–2079. DOI: 10.1177/0042098019868102.
15. Martinez K.T. *The Right to Housing in the City*, PhD Thesis. University of Cambridge Publ., 2020. 219 p.
16. Strauss M. *A Right to the City for South African's Urban Poor*, Doct. of Laws Diss. Stellenbosch University Publ., 2017. 295 p.
17. Kothari M. The Constitutional and International Framework, in: Zérah M.-H., Dupont V., Lama-Rewal S.T. (eds.). *Urban Policies and the Right to the City in India: Rights, Responsibilities and Citizenship*, New Delhi, UNESCO Publ., 2011, pp. 12–15.
18. Idiculla M. A Right to the Indian City? Legal and Political Claims over Housing and Urban Space in India. *Socio-Legal Review*, 2020, vol. 16, iss. 1, pp. 1–25. DOI: 10.55496/FGRJ3459.
19. Chueca E. Human rights in the city and the right to the city: Two different paradigms confronting urbanization, in: Oomen B., Davis M., Grigolo M. (eds.). *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*, Cambridge University Press, 2016, pp. 103–120. DOI: 10.1017/CBO9781316544792.007.
20. Reuter T.K. Human rights and the city: Including marginalized communities in urban development and smart cities. *Journal of Human Rights*, 2019, vol. 18, iss. 4, pp. 382–402. DOI: 10.1080/14754835.2019.1629887.
21. Ezer T. Localizing Human Rights in Cities. *Southern California Review of Law & Social Justice*, 2022, vol. 31, no. 1, pp. 67–134.
22. Dzhagaryan A.A. About the right to the city. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2012, no. 2, pp. 53–57. (In Russ.).
23. Larichev A.A. *Corporate model of local self-government: genesis, experience of realization on the example of Canada and its applicability in Russian conditions*, Doct. Diss. Moscow, 2017. 489 p. (In Russ.).
24. Mayer M. The “Right to the City” in the Context of Shifting Mottos of Urban Social Movements. *City*, 2009, vol. 13, iss. 2–3, pp. 362–374.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Карташов Александр Сергеевич – аспирант Департамента публичного права
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, 20
E-mail: askartashov@hse.ru
ORCID: 0000-0002-6684-6872
SPIN-код РИНЦ: 5592-4550

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Alexander S. Kartashov – Post-Graduate Student,
Department of Public Law
HSE University
20, Myasnitskaya ul., Moscow, 101000, Russia
E-mail: askartashov@hse.ru
ORCID: 0000-0002-6684-6872
RSCI SPIN-code: 5592-4550

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Карташов А.С. Право на город: законодательство и правоприменительная практика зарубежных государств / А.С. Карташов // *Правоприменение*. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 104–112. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).104-112.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kartashov A.S. The right to the city: foreign legislative and enforcement practice. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 104–112. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).104-112. (In Russ.).

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В ЧАСТНОМ ПРАВЕ

THE LAW ENFORCEMENT IN PRIVATE LAW

УДК 347.44

DOI 10.52468/2542-1514.2025.9(1).113-121



ПРИЗНАКИ ДОГОВОРА ПРОСТОГО ТОВАРИЩЕСТВА В АСПЕКТЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Н.А. Темникова

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

08 августа 2024 г.

Дата принятия в печать –

10 января 2025 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2025 г.

Ключевые слова

Простое товарищество,
совместная деятельность,
консенсуальный договор,
возмездный договор, передача
вещи, фидуциарный договор,
организационный договор,
смешанный договор

Выявляются особенности договора простого товарищества, влияющие на его правовую квалификацию. Делается вывод, что договор простого товарищества является организационным, фидуциарным, но для инвестиционных товариществ степень фидуциарности ослабевает. Договор относится к числу консенсуальных, но при отсутствии фактической передачи вклада, либо если он имеет нематериальный характер, учитывая лично-доверительный характер отношений, предъявление требования о передаче вклада не представляется возможным. Договор является многосторонним (даже если участников двое), и применение классификации: двусторонне-обязывающий / возмездный – к нему не целесообразно.

FEATURES OF A SIMPLE PARTNERSHIP AGREEMENT IN THE ASPECT OF LAW ENFORCEMENT PRACTICE

Natalia A. Temnikova

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2024 August 08

Accepted –

2025 January 10

Available online –

2025 March 20

Keywords

Simple partnership agreement, joint
activity, consensual contract, paid
contract, transfer of a thing,
fiduciary contract, organizational
contract, mixed contract

Introduction. The contract of a simple partnership, on the one hand, has been well known since Roman law, on the other hand, we see that clearly insufficient legal regulation creates gaps. The understanding of the features of the contract in research papers is very differ. The development of legislation providing for the possibility of creating investment partnerships, partnerships for the purpose of participating in regular transportation of passengers and baggage, in the provision of paid services at train stations and bus stations shows the expediency of studying this type of contract. The above creates the need for a deeper study of the features of the contract in order to identify the features of its application in civil turnover.

Goal. The purpose of the study is to identify the features of a simple partnership agreement that affect its legal qualification and law enforcement.

Methodology. In the course of the research, methods of generalization, description, analysis, synthesis, comparative, historical and formal legal methods were used.

Results. A simple partnership agreement is a multilateral transaction, the participants of which are not divided into active and passive parties. Their wills are co-directed to achieve a certain economic result. The contract of a simple partnership is organizational, since its content consists of the rights and obligations for interaction, information, and the procedure for carrying out the activities of the partners, which can be designated as an internal legal relationship of the participants. The contract historically refers to fiduciary, but for investment partnerships, and, de lege ferenda, for business partnerships, the degree of fiduciary is weakening.

1. Введение

Договор товарищества известен со времен Древнего Рима, есть мнение, что он возник благодаря средиземноморской торговле [1, с. 388]. Среди основных положений о простом товариществе в Дигестах отражены: личный доверительный характер (D.17.2.1); ничтожность товариществ, образованных со злым умыслом или в целях обмана (D.17.2.3.3); распределение рисков несвоевременного выхода из товарищества (D.17.2.17.1); запрет создания *societas leonina* – «львиного товарищества», в котором один из товарищей несет исключительно убытки, не получая прибыли [2, с. 123], и т. д.

Развитие законодательства, предусматривающего возможность создания инвестиционных товариществ¹, товариществ в целях участия в регулярных перевозках пассажиров и багажа², оказания платных услуг на вокзалах и автостанциях³, показывает целесообразность изучения этого вида договора. В науке семейного права также звучат голоса о возможности применения положений о непредпринимательском товариществе к отношениям с участием сожителей [3, с. 49; 4, с. 15]. А.А. Горева, отмечая перспективы, упоминает о договорах участников синдиката кредиторов и горного товарищества [5, с. 31].

Изучение любого договора предполагает прежде всего выявление его признаков, которые устанавливают соответствие между наименованием и содержанием договора и служат основой для оценки и соотношения конкретного правоотношения с правовым пониманием явления.

Так, Т.А. Терещенко выделяет доверительный (фидуциарный) характер договора, то, что он, преимущественно, является многосторонней сделкой, а также возмездность и взаимность договора [6, с. 803–804]. В учебнике под редакцией В.П. Камышанского договор отнесен к числу взаимных [7, с. 384].

Д.В. Жернаков отмечает такие характеристики договора простого товарищества, как консенсуальный, организационный договор, по общему правилу срочный [8, с. 482]. М.И. Брагинский назвал такие

признаки, как многосторонний характер, возмездность, фидуциарность [9, с. 629, 634]. Очевидно отсутствие единства относительно признаков договора, что осложняет вопросы его толкования, интерпретации текста договора с целью выявления его содержания и может вызывать проблемы правоприменительной практики.

Рассмотрим эти признаки более подробно с целью выявления их применимости и целесообразности по отношению к договору простого товарищества.

2. Простое товарищество как консенсуальный договор

Классификация договоров на консенсуальные и реальные и их отличия связаны с особенностями их заключения и фиксацией момента возникновения обязательства [10, с. 158].

В ст. 307 Гражданского кодекса (далее – ГК) РФ, содержащей легальное определение обязательства, среди действий, которые должник обязан совершить в пользу кредитора, указано внесение вклада в совместную деятельность.

Вклады в простое товарищество могут носить как имущественный характер – их возможно передать, – так и неимущественный [11, с. 87], включая ожидаемые выгоды (ограничение конкуренции, повышение кредитоспособности, расширение клиентской базы, получение информации [5, с. 35]).

В германской цивилистике вклад в широком смысле слова означает любые действия и представления, совершаемые в общих целях [12, S. 219], согласно § 705 Гражданского уложения Германии⁴ внесение вклада не является единственно возможным способом содействия деятельности товарищества.

И если момент возникновения правоотношения между товарищами не вызывает сомнения – момент заключения договора, то в отношении обязанности по внесению вклада возникает вопрос о допустимости предъявления требования понуждения к передаче вклада, если товарищ не исполняет свою обязанность, так как связь товарищей имеет личный доверительный характер.

¹ Федеральный закон от 28 ноября 2011 г. № 335-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г.) «Об инвестиционном товариществе».

² Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ (ред. от 13 июня 2023 г.) «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Приказ Минтранса России от 28 апреля 2023 г. № 151 «Об утверждении перечня обязательных платных услуг, оказы-

ваемых на автовокзалах, автостанциях за счет юридического лица, индивидуального предпринимателя или участников договора простого товарищества». Зарегистрировано в Минюсте России 17 августа 2023 г. № 74836. Вступает в силу с 1 сентября 2026 г.

⁴ Гражданское уложение Германии = Deutsches Bürgerliches Gesetzbuch mit Einführungsgesetz: вводный закон к Гражданскому уложению: пер. с нем. 2-е изд., доп. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 216.

В литературе и судебной практике мнения о возможности принудительного взыскания вклада разнятся. Одни считают, что такое невозможно [9, с. 648], и сторона не вправе требовать взыскания в принудительном порядке с другой стороны в свою пользу суммы вклада⁵. Другие же полагают, что если соглашение между товарищами достигнуто и договор подписан, то товарищи не могут уклоняться от внесения своих вкладов [13, с. 153]. Эта позиция получила подтверждение в п. 7 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда (далее – ВАС) РФ от 11 июля 2011 г. № 54, в соответствии с которым при уклонении товарища внести вклад в общее дело другие участники договора вправе в судебном порядке требовать исполнения указанного договора, предъявлять требования о признании права собственности на долю в созданном недвижимом имуществе, возведение которого являлось общей целью, а также заявлять требование о возмещении убытков в связи с неисполнением договора⁶, ВАС РФ исходил при этом из обязательственной природы такой обязанности [14, с. 19].

Однако данный вывод суда относится к ситуации, когда объект недвижимости возведен, а земельный участок не оформлен в общую долевую собственность товарищей (или в аренду со множественностью лиц на стороне арендатора). То есть фактически участок был предоставлен, однако юридическое оформление отсутствовало, что в соответствии с п. 2 ст. 165 и п. 3 ст. 551 ГК РФ создает возможность предъявления требования о регистрации права на основании принципа *venire contra factum proprium*, в современной литературе называемом эстоппель.

Необходимо учитывать, что вклад может иметь нематериальный характер, и если товарищ уклоняется от деятельности, составляющей цель создания объединения, учитывая лично-доверительный характер отношений, вряд ли целесообразно сохранение товарищества. При отсутствии в договоре указания на возможность его расторжения в этом случае, целесообразно расторжение в связи с существенным нарушением обязательства (п. 2 ст. 450 ГК РФ).

Возможны и иные пути решения проблемы. М.И. Брагинский предлагал в случаях уклонения товарища от реализации общей цели, при ее недостижении или отступлении от нее признавать договор незаключенным [15, с. 396].

Таким образом, договор простого товарищества является консенсуальной каузальной сделкой, поскольку моментом возникновения правоотношения является момент достижения соглашения. Однако обязанность по передаче вклада имеет «ослабленный» характер применительно к возможности предъявления требования о принудительном исполнении. Такое допустимо, когда фактически владение передано либо сам собственник осуществляет хозяйственное господство в соответствии с договором, а юридически изменения в ЕГРН не внесены.

3. Товарищество как многосторонняя сделка

Среди договоров, поименованных в части второй ГК РФ, гл. 55 занимает обособленное место, поскольку, независимо от количества сторон, простое товарищество является многосторонней сделкой.

Двусторонние договоры предполагают наличие у сторон собственных интересов, которые изначально противопоставлены друг другу. Заключение и последующее исполнение такого договора направлено на удовлетворение противостоящих интересов [16, с. 199]. Г.Ф. Шершеневич, рассуждая о товариществах, отмечал, что каждый участник, являясь одновременно активным и пассивным субъектом, взаимодействует с остальными, находящимися в одинаковом юридическом положении [17, с. 123].

Воля сторон направлена именно на организацию взаимодействия, чтобы путем согласованных действий достичь желаемой цели. И эта цель не противоположна, как в двусторонних договорах, а едина, иначе договор простого товарищества не будет заключен. Как отмечает Д.С. Степанов, здесь, скорее, не конфликт интересов, а «броуновское движение преференций» участников договора [16, с. 210].

В науке неоднократно высказывалось мнение о том, что содержание договора простого товарищества не укладывается в обычную структуру синаллагматического договора [18, с. 84; 19, с. 40]. Договоры взаимные, синаллагматические, двусторонне-обязывающие, предполагают встречно направленные векторы интересов, что противоречит природе договора простого товарищества, где интересы предполагаются совпадающими и сонаправленными.

Объединяющее начало деятельности товарищей – наличие общей цели как конституирующего признака договора. В.И. Серебровский отмечал «одноруровневость» прав и обязанностей сторон и их ра-

⁵ Постановление ВАС РФ №7274/99 от 8 августа 2000 г. // Вестник ВАС РФ. 2001. № 11. С. 43.

⁶ Постановление Пленума ВАС РФ от 11 июля 2011 г. № 54 «О некоторых вопросах разрешения споров, возникающих

из договоров по поводу недвижимости, которая будет создана или приобретена в будущем» // Вестник ВАС РФ. 2011. № 9.

венство, что подчеркивается самим термином «товарищи» [20, с. 219]. Без общей цели нет товарищества, что неоднократно было отмечено в литературе [21, с. 278] и судебной практике.

Единая цель, многосторонний характер сделки предполагают постоянные усилия товарищей по координации своих действий, что предполагает необходимость согласования порядка взаимодействия, случаев, когда решение вопроса возможно большинством голосов, и иных вопросов взаимодействия, поскольку договор может стать основой для последующих соглашений участников. Товарищей объединяют сонаправленные интересы в достижении цели деятельности.

Если товарищей двое, это не означает, что происходит трансформация обязательственной конструкции, кауза остается прежней – достижение общей цели. Причем цель товарищества и личные цели товарищей не обязательно совпадают. Именно по этой причине в Германии допускается создание *societas leonina*, исходя из дифференциации личных целей и общей цели товарищества [22, S. 417]. Различные цели участников не влияют на общую цель товарищества, а выступают лишь проявлением их интереса участия в договоре [5, с. 59].

Достижение цели изменяет обязательство и меняет направление совместной деятельности, которая уже направлена на распределение результата между участниками [23, с. 93].

Отсутствие единой цели договора может привести к его признанию незаключенным⁷ или применению последствий притворности сделки⁸.

В логической взаимосвязи с обсуждением вопроса о двусторонне-обязывающих договорах находится и проблема возмездности договора простого товарищества.

В соответствии с п. 1 ст. 423 ГК РФ возмездным является договор, по которому сторона должна получить плату или иное встречное предоставление за исполнение своих обязанностей.

Договор простого товарищества, как указано выше, как правило, не предполагает таких встречных обязанностей, они сонаправлены.

Признавая эту особенность договора, тем не менее в научной и учебной литературе предпринимаются попытки «уместить» совместную деятель-

ность в рамки традиционной дихотомии, например, поясняя, что обязанность по внесению вкладов можно считать одним из видов встречного удовлетворения, когда исполнение обязательства по достижению общей цели обусловлено аналогичными обязательствами других товарищей [24, с. 306].

О.С. Иоффе, рассуждая о том, что договор простого товарищества не является взаимным, отметил, что наличие пользы не равно встречному удовлетворению, которое предполагается в возмездном договоре, так как польза извлекается каждым товарищем от совместных усилий всех, включая и собственные, а не действиями контрагента [25, с. 734–735].

При полном согласии с характеристикой соотношения прав и обязанностей сторон предполагаем, что дихотомия «возмездный / безвозмездный» характеризует двусторонне-обязывающие договоры (двусторонние), никоим образом не описывая сущность отношений простого товарищества.

Сами вклады товарищей в соответствии с п. 1 ст. 1042 ГК РФ могут быть неимущественными (профессиональные и иные знания, навыки и умения, а также деловая репутация и деловые связи), их оценка, скорее, – оценка значимости, учитывая внестоимостный характер нематериальных благ. Создание общности имущества и иных активов, включая знания и умения, преследует единые цели и содействует их достижению, иначе возникает вопрос о действительности или заключенности договора простого товарищества. Извлечение прибыли только в будущем, т. е. имеет отложенный [26, с. 16] и вероятностный характер.

Однако следует учитывать правовые возможности, которые предоставляются диспозитивными правовыми нормами. Так, п. 2 ст. 1050 ГК РФ предполагает допустимость включения в договор простого товарищества условия о передаче вещи в общее владение и (или) пользование товарищей за вознаграждение, но оно должно быть прямо установлено в договоре.

В таком случае к отношениям, связанным с возмездным владением и (или) пользованием вещью, будут применяться положения об аренде. И именно такое отношение будет двусторонним (с одной стороны – собственник вещи, с другой – остальные товарищи) и возмездным.

⁷ См., напр., Определение Верховного Суда РФ от 3 июля 2017 г. № 306-ЭС17-7557, постановления Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19 июня 2015 г. № Ф01-1519/2015 по делу № А31-9936/2014, Федерального ар-

битражного суда Уральского округа от 10 декабря 2012 г. № Ф09-11341/12 по делу № А50-3090/2012.

⁸ См., напр., Апелляционное определение Московского областного суда от 24 сентября 2018 г. по делу № 33-29126/2018.

4. Простое товарищество как фидуциарный договор

Фидуциарные сделки (от лат. *fiducia* – «доверие») предполагают особые, лично-доверительные отношения сторон, когда доверие приобретает юридическое значение. Отнесение сделки к фидуциарным предполагает наличие особых требований к действиям субъектов (фидуциарных обязанностей), к числу которых можно отнести действия, предполагающие особую заботу, преданность, своевременное информирование и т. д.

Утрата личного доверия между участниками предполагает право выхода участника из договора. Фидуциарный характер отношений сторон может исключать перемену лиц. Например, смерть или выход одного из товарищей всегда означали прекращение товарищества. Вступление в союз нового члена означало возникновение нового товарищества [18, с. 80].

Д.В. Дождев применительно к римскому *societas* отмечает существенное значение личных качеств каждого участника договора [27, с. 540]. П.Е. Соколовский предполагал, что участниками договора давалась сакральная клятва во имя *Fides* (древнеримской богини согласия и верности) [28, с. 71], что логически влекло прекращение товарищества после смерти одного из участников.

В научной и учебной литературе отнесение договора простого товарищества к числу фидуциарных не вызывает особых разногласий, отмечая, что он представляет собой соединение не только имущества, но и лиц, что предполагает доверительный характер.

Квалификация договора как фидуциарного предполагает необходимость получения согласия всех товарищей на уступку прав (п. 2 ст. 388 ГК РФ) [29, с. 23]; прекращение договора в случае отказа товарища от участия в бессрочном договоре, изменения объема дееспособности, смерти, ликвидации (п. 1 ст. 1050 ГК РФ), но договором можно предусмотреть сохранение товарищества.

К признакам фидуциарной сделки также относятся: риск кредитора, связанный с возможными сложностями защиты своих прав в будущем; обязанность должника действовать исходя из интересов бенефициара; фидуциарная ответственность часто предполагает перераспределение бремени доказывания; отмечают также более лояльный формат доказывания причинно-следственной связи и размера убытков в случае нарушения фидуциарной обязанности [30, с. 12].

И.И. Зикун выделил три основных критерия фидуциарных сделок: 1) осуществление «чужого права», например распоряжение правом на чужое имущество; 2) исполнение обязанности наилучшим для кредитора образом, что связано с повышенным стандартом добросовестности и ведением учета и отчетности; 3) необратимость юридических последствий [31, с. 72].

В гл. 55 ГК РФ отсутствует указание на обязанность разумного ведения дел и лояльности, нет указания о раскрытии информации (за исключением предусмотренного ст. 1045 ГК РФ права на ознакомление с документацией), не предусмотрена обязанность воздерживаться от конкуренции с товариществом, использовать полученную в связи с совместной деятельностью информацию только в интересах товарищества и т. д. В результате возникает парадоксальная ситуация: все знают, что договор фидуциарный, но норм, поддерживающих доверительный характер отношений, крайне мало.

В инвестиционных товариществах фидуциарность договора ослаблена вследствие возможности вкладчиков уступить свои права (ст. 15 Федерального закона от 28 ноября 2011 г. № 335-ФЗ «Об инвестиционных товариществах»⁹). А.А. Горева предлагает разрешить свободную уступку права и в предпринимательских товариществах [5, с. 39, 61], что фактически предполагает дальнейшее ослабление значения доверительных связей товарищей.

Учитывая изначальную предпосылку о наличии доверительных отношений между товарищами, целесообразно в договоре предусмотреть возможность исключения участника из числа участников договора простого товарищества при наличии общей воли остальных товарищей в отношении заранее установленных обстоятельств. Такими обстоятельствами могут быть неисполнение обязанности передать вклад, разглашение информации, создание конкуренции товариществу при использовании ресурсов последнего. В настоящее время возможность исключения товарища вследствие его неправомерного поведения законом не предусмотрена.

5. Простое товарищество как организационный договор

Под организационными отношениями О.А. Красавчиков понимал координационные или субординационные социальные связи, направленные на упорядочение (нормализацию) обществен-

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7013.

ных отношений, действий участников либо на формирование социальных образований [32, с. 56]. Целью организационных договоров является согласование будущего взаимодействия при осуществлении совместной деятельности.

Результатом заключенного договора является внутреннее организационное правоотношение, которое составляет ядро договора, но при этом законом урегулировано явно недостаточно. Организационный договор направлен на будущее сотрудничество, координацию деятельности участников, для того чтобы их взаимодействие имело лучший эффект, нежели при индивидуальных действиях без договора [33, с. 131–132]. Например, в одном из судебных решений отмечено, что «договор не определяет условий конкретного обязательства, а переносит в будущее соглашения, развивающие и конкретизирующие его»¹⁰.

Признание договора организационным и фидуциарным предполагает сложность доказывания факта нарушения товарищем обязанностей, связанных с добросовестным поведением. А.В. Андрищенко справедливо отмечает ограниченность охранительно-восстановительных средств, которыми товарищи могут защитить свои права, в отличие от обычного обязательственного правоотношения [33, с. 129]. В гл. 55 положений об ответственности товарищей в рамках внутреннего правоотношения явно недостаточно: п. 4 ст. 1044 ГК РФ предусматривает возможность предъявления требования о возмещении убытков к товарищу, совершившему сделку вне полномочий; если сделка была необходима в инте-

ресах всех товарищей, совершивший сделку товарищ может требовать возмещения расходов, если они были за его счет. Также в силу ст. 1052 ГК РФ, если товарищ по уважительной причине (не связанной с существенными нарушениями обязанностей другими товарищами) потребует расторжения договора, он обязан возместить убытки другим товарищам. Очевидно, что положения об ответственности по договору о совместной деятельности пробельны и нуждаются в развитии.

6. Заключение

Рассмотрев специфику отношений, возникающих из договора простого товарищества, структуру договорных связей, можно сделать следующие выводы.

Договор простого товарищества является организационным, поскольку его содержание составляют права и обязанности по взаимодействию, информированию, порядку осуществления деятельности товарищей, которые можно обозначить как внутреннее правоотношение участников.

Договор исторически относится к фидуциарным, но для инвестиционных товариществ и, *de lege ferenda*, предпринимательских товариществ степень фидуциарности ослабевает.

Договор относится к числу консенсуальных. Содержанием обязательства является не только объединение вкладов, но и совместные действия. Поскольку договор является многосторонним (даже если участников двое), применение классификации: двусторонне-обязывающий / возмездный – к нему не целесообразно.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Франчози Дж. Институционный курс римского права : пер. с итал. / Дж. Франчози. – М. : Статут, 2004. – 426 с.
2. Маршалок Н. В. «Societas leonina» – литературная метафора и юридический термин / Н. В. Маршалок, И. Л. Ульянова // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Гуманитарные науки. – 2018. – № 17 (815). – С. 119–129.
3. Караваев Н. В. Применение конструкции договора простого товарищества к регулированию отношений между супругами и лицами, находящимися в незарегистрированном браке / Н. В. Караваев, А. С. Марич // Право и общество. – 2021. – № 3 (4). – С. 47–50.
4. Ильина О. Ю. Современная российская семья как договор простого товарищества / О. Ю. Ильина // Семейное и жилищное право. – 2019. – № 1. – С. 14–17.
5. Горева А. А. Договор простого товарищества и его виды: российское право в сравнительно-правовом аспекте / А. А. Горева // Вестник гражданского права. – 2020. – № 6. – С. 30–66.

¹⁰ Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13 января 2010 г. по делу № А29-1803/2009.

6. Гражданское право : учеб. : в 3 т. / под ред. А. П. Сергеева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2020. – Т. 2. – 880 с.
7. Гражданское право : учеб. для студентов вузов, обуч. по направлению «Юриспруденция» : в 2 ч. / под ред. В. П. Камышанского, Н. М. Коршунова, В. И. Иванова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – Ч. 2. – 751 с.
8. Гражданское право : учеб. : в 2 т. / под ред. Б. М. Гонгало. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Статут, 2017. – Т. 2. – 543 с.
9. Брагинский М. И. Договорное право / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – 2-е изд., стер. – М. : Статут, 2011. – Кн. 5. – Т. 1 : Договоры о займе, банковском кредите и факторинге. Договоры, направленные на создание коллективных образований. – 736 с.
10. Хаскельберг Б. Л. Гражданское право : избр. тр. / Б. Л. Хаскельберг. – Томск : Красное знамя, 2008. – 438 с.
11. Краснокутская Е. С. Правовой режим имущества участников договора простого товарищества / Е. С. Краснокутская // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2012. – № 2. – С. 85–88.
12. Ulmer P. Gesellschaft bürgerlichen Rechts und Partnerschaftsgesellschaft : Systematischer Kommentar / P. Ulmer, C. Schäfer. – 5. Aufl. – München : C.H. Beck, 2009. – 748 S.
13. Плиев М. Ф. Виды вкладов в простое товарищество, порядок их внесения и использования / М. Ф. Плиев // Общество и право. – 2011. – № 3 (35). – С. 149–154.
14. Договорное и обязательственное право (общая часть) : постатейн. коммент. к ст. 307–453 Гражд. кодекса Рос. Федерации / отв. ред. А. Г. Карапетов. – М. : М-Логос, 2017. – 1120 с.
15. Брагинский М. И. Договорное право / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – 3-е изд., стер. – М. : Статут, 2011. – Кн. 1 : Общие положения. – 847 с.
16. Степанов Д. С. Свобода договора и многосторонние сделки (договоры) // Свобода договора : сб. ст. / рук. авт. кол. и отв. ред. М. А. Рожкова. – М. : Статут, 2016. – С. 194–245.
17. Шершеневич Г. Ф. Курс торгового права : в 4 т. / Г. Ф. Шершеневич. – СПб. : Изд. бр. Башмаковых, 1908, – Т. 1. – IV, 515 с.
18. Мареев Ю. Л. О простом товариществе и основных его метаморфозах в обязательственном праве России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2022. – № 2. – С. 80–93. – DOI: 10.52452/19931778_2022_2_80.
19. Евстигнеева М. С. Особенности правового регулирования отношений, вытекающих из договора простого товарищества / М. С. Евстигнеева, А. Г. Федоров // Социосфера. – 2020. – № 3. – С. 40–43.
20. Гражданское право : учеб. / отв. ред. Я. Ф. Миколенко, П. Е. Орловский, И. С. Перетерский. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1938. – Ч. 2. – 488 с.
21. Савельев А. Б. Договор простого товарищества в российском гражданском праве / А. Б. Савельев // Актуальные проблемы гражданского права : сб. ст. / под ред. М. И. Брагинского. – М. : Статут, 1998. – С. 276–330.
22. Hingst K.-M. Die societates leoninae in der europäischen Privatrechtsgeschichte. Der Weg vom Typenzwang zur Vertragsfreiheit am Beispiel der Geschichte der Löwengesellschaft vom römischen Recht bis in die Gegenwart / K.-M. Hingst. – Berlin : Duncker & Humblot, 2003. – 536 S.
23. Останина Е. А. Цель договора простого товарищества и динамика обязательства / Е. А. Останина // Проблемы права. – 2009. – № 3. – С. 90–97.
24. Гражданское право : учеб. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – М. : Проспект, 1997. – Ч. 2. – 778 с.
25. Иоффе О. С. Обязательственное право / О. С. Иоффе. – СПб. : Юридический центр пресс, 2004. – 835 с. – (Избр. тр.; Т. 3).
26. Пиликин Г. Г. Правовое регулирование института простого товарищества (совместной деятельности) / Г. Г. Пиликин // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2007. – № 3. – С. 12–16.
27. Дождев Д. В. Римское частное право : учеб. / Д. В. Дождев ; под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2018. – 784 с.
28. Соколовский П. Е. Договор товарищества по римскому гражданскому праву / П. Е. Соколовский. – Киев : Тип. Императ. ун-та св. Владимира, 1893. – X, 304 с.
29. Зардов Р. С. Критерии, влияющие на существенность личности кредитора в контексте необходимости получения согласия должника на уступку (анализ пункта 2 статьи 388 Гражданского кодекса РФ) / Р. С. Зардов // Право и экономика. – 2018. – № 5. – С. 21–26.

30. Аюшеева И. З. К вопросу о доверии в гражданском праве / И. З. Аюшеева, Т. В. Соيفер // *Lex russica*. – 2022. – Т. 75, № 11. – С. 9–20. – DOI: 10.17803/1729-5920.2022.192.11.009-020.
31. Зикун И. И. Конструкция доверительного управления в гражданском праве: нефидуциарная фидуциарность / И. И. Зикун // *Вестник гражданского права*. – 2017. – Т. 17, № 3. – С. 52–103.
32. Красавчиков О. А. Гражданские организационно-правовые отношения / О. А. Красавчиков // *Советское гражданское право*. – 1966. – № 10. – С. 50–57.
33. Андрищенко А. В. История развития организационных договоров в гражданском праве России / А. В. Андрищенко // *Актуальные проблемы российского права*. – 2017. – № 9 (82). – С. 126–133. – DOI: 10.17803/1994-1471.2017.82.9.126-133.

REFERENCES

1. Franchosi G. *Corso istituzionale di diritto romano* [Institutional course of Roman law], Transl. from Italian, Moscow, Statut Publ., 2004. 426 p. (In Russ.).
2. Marshalok N.V., Ulianova I.L. Societas leonina – literary metaphor and legal term. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo lingvisticheskogo universiteta. Gumanitarnye nauki = Vestnik of Moscow State Linguistic University. Humanities*, 2018, no. 17 (815), pp. 119–129. (In Russ.).
3. Karavayev N.V., Marich A.S. Application of the construction of a simple partnership agreement to the regulation of relations between spouses and persons, who are in an unregistered marriage. *Pravo i obshchestvo = Law and society*, 2021, no. 3 (4), pp. 47–50. (In Russ.).
4. Ilyina O.Yu. A Modern Russian family as a simple partnership agreement. *Semeinoe i zhilishchnoe pravo = Family and Housing Law*, 2021, no. 1, pp. 14–17. (In Russ.).
5. Goreva A.A. Agreement of Simple Company and Its Types: Russian Law in a Comparative Legal Aspect. *Vestnik grazhdanskogo prava = Bulletin of Civil Law*, 2020, no. 6, pp. 30–66. (In Russ.).
6. Sergeev A.P. (ed.). *Civil law*, Textbook, in 3 volumes, 2nd ed. Moscow, Prospekt Publ., 2020. Vol. 2. 880 p. (In Russ.).
7. Kamyshanskii V.P., Korshunov N.M., Ivanov V.I. (eds.). *Civil law*, Textbook for university students studying in the direction of "Jurisprudence", in 2 parts. Moscow, YuNITI-DANA Publ., 2012. Pt. 2. 751 p. (In Russ.).
8. Gongalo B.M. (ed.). *Civil law*, Textbook, in 2 volumes, 2nd ed. Moscow, Statut Publ., 2017. Vol. 2. 543 p. (In Russ.).
9. Braginskii M.I., Vitryanskii V.V. *Contract law*, 2nd ed. Moscow, Statut Publ., 2011, Bk. 5, Vol. 1: Loan agreements, bank loans and factoring. Agreements aimed at creating collective entities. 736 p. (In Russ.).
10. Khaskeľ'berg B.L. *Civil Law*, Selected works. Tomsk, Krasnoe znamya Publ., 2008. 438 p. (In Russ.).
11. Krasnokutskaya E.S. The legal regime of the property of the parties to the simple partnership agreement. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie = Science and education: economy and financial economy; entrepreneurship; law and management*, 2012, no. 2, pp. 85–88. (In Russ.).
12. Ulmer P., Schäfer C. *Gesellschaft bürgerlichen Rechts und Partnerschaftsgesellschaft* [Civil Law Society and Partnership Society], Systematic Commentary, 5th ed. München, Beck Publ., 2009. 748 p. (In German).
13. Pliev M.F. Types of contributions to a simple partnership, the procedure for their introduction and use. *Obshchestvo i pravo = Society and law*, 2011, no. 3 (35), pp. 149–154. (In Russ.).
14. Karapetov A.G. (ed.). *Contract and obligation law (general part)*, Article-by-article commentary on Articles 307-453 of the Civil Code of the Russian Federation. Moscow, M-Logos Publ., 2017. 1120 p. (In Russ.).
15. Braginskii M.I., Vitryanskii V.V. *Contract law*, 3rd ed. Moscow, Statut Publ., 2011, Bk. 1: General provisions. 847 p. (In Russ.).
16. Stepanov D.S. Freedom of contract and multilateral transactions (contracts), in: Rozhkova M.A. (ed.). *Svoboda dogovora*, Collection of articles, Moscow, Statut Publ., 2015, pp. 194–245. (In Russ.).
17. Shershenevich G.F. *Course of commercial law*, in 4 volumes. St. Petersburg, Bashmakov Brothers Publ., 1908. Vol. 1. IV + 515 p. (In Russ.).
18. Mareyew Y.L. About a simple partnership and its main metamorphoses in the law of obligations of Russia. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo = Vestnik of Lobachevsky state university of Nizhni Novgorod*, 2022, no. 2, pp. 80–93. DOI: 10.52452/19931778_2022_2_80. (In Russ.).
19. Evstigneeva M.S., Fedorov A.G. Features of legal regulation of relations arising from the agreement of simple partnership. *Sotsiosfera = Sociosphere*, 2020, no. 3, pp. 40–43. (In Russ.).

20. Mikolenko Ya.F., Orlovskii P.E., Pereterskii I.S. (eds.). *Civil law*, Textbook. Moscow, Legal Publishing House of the People's Commissariat of Justice of the USSR, 1938. Pt. 2. 488 p. (In Russ.).
21. Savel'ev A.B. Simple partnership agreement in Russian civil law, in: Braginskii M.I. (ed.). *Aktual'nye problemy grazhdanskogo prava*, collection of articles, Moscow, Statut Publ., 1998, pp. 276–330. (In Russ.).
22. Hingst K.-M. *Die societates leoninae in der europäischen Privatrechtsgeschichte. Der Weg vom Typenzwang zur Vertragsfreiheit am Beispiel der Geschichte der Löwengesellschaft vom römischen Recht bis in die Gegenwart* [The societates leoninae in the history of European private law. The path from type compulsion to contractual freedom using the example of the history of the Lion society from Roman law to the present day]. Berlin, Duncker & Humblot Publ., 2003. 536 p. (In German).
23. Ostanina Ye.A. Objective of partnership agreement and obligation dynamics. *Problemy prava = Problems of law*, 2009, no. 3, pp. 90–97. (In Russ.).
24. Sergeev A.P., Tolstoi Yu.K. (eds.). *Civil law*, Textbook. Moscow, Prospekt Publ., 1997. Pt. 2. 778 p. (In Russ.).
25. Ioffe O.S. *The law of obligations*, Selected works; Vol. 3. St. Petersburg, Yuridicheskii tsentr press Publ., 2004. 835 p. (In Russ.).
26. Pilikin G.G. Legal regulation of the institution of particular partnership (joint activity). *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie = Proceedings of Higher Educational Institutions. Pravovedenie*, 2007, no. 3, pp. 12–16. (In Russ.).
27. Dozhdev D.V. *Roman private law*, Textbook, ed. by V.S. Nersesyants, 3rd ed. Moscow, NORMA Publ., INFRA-M Publ., 2018. 784 p. (In Russ.).
28. Sokolovskii P.E. *Partnership agreement on Roman civil law*. Kyiv, University of St. Vladimir Publ., 1893. X + 304 p. (In Russ.).
29. Zardov R.S. Criteria affecting the materiality of the creditor's personality in terms of the need to obtain the consent to the cession (analysis of paragraph 2 of article 388 of the Civil Code of the Russian Federation). *Pravo i ekonomika = Law and economics*, 2018, no. 5, pp. 21–26. (In Russ.).
30. Ayusheeva I.Z., Soyfer T.V. The Issue of Trust in Civil Law. *Lex Russica*, 2022, vol. 75, no. 11, pp. 9–20. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.192.11.009-020. (In Russ.).
31. Zikun I.I. The construction of trust in civil law: nonfiduciary fiduciary contract. *Vestnik grazhdanskogo prava = Bulletin of Civil Law*, 2017, vol. 17, no. 3, pp. 52–103. (In Russ.).
32. Krasavchikov O.A. Civil organizational and legal relations. *Sovetskoe grazhdanskoe pravo*, 1966, no. 10, pp. 50–57. (In Russ.).
33. Andryushenko A.V. The history of development of institutional instruments in civil law of Russia. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2017, no. 9 (82), pp. 126–133. DOI: 10.17803/1994-1471.2017.82.9.126-133. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Темникова Наталья Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: nat_temnikova@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 3675-5504; AuthorID: 540047

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Natalia A. Temnikova – PhD in Law, Associate Professor, Department of Civil Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: nat_temnikova@mail.ru
RSCI SPIN-code: 3675-5504; AuthorID: 540047

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Темникова Н.А. Признаки договора простого товарищества в аспекте правоприменительной практики / Н.А. Темникова / Правоприменение. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 113–121. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).113-121.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Temnikova N.A. Features of a simple partnership agreement in the aspect of law enforcement practice. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 113–121. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).113-121. (In Russ.).

**ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА
ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ
THE LAW ENFORCEMENT BY THE BODIES
OF PRELIMINARY INVESTIGATION AND INQUIRY**

УДК 343.42
DOI 10.52468/2542-1514.2025.9(1).122-131



**ОСОБЕННОСТИ КВАЛИФИКАЦИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
В СФЕРЕ КОМПЬЮТЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ИМ***

И.А. Ефремова

Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Россия

Информация о статье

Дата поступления –
04 июня 2024 г.
Дата принятия в печать –
10 января 2025 г.
Дата онлайн-размещения –
20 марта 2025 г.

Ключевые слова

Преступления, противодействие,
информационно-
телекоммуникационные сети,
сеть «Интернет», преступления
в сфере компьютерной
информации

Преступники взяли на вооружение новые информационно-телекоммуникационные технологии и переместили противоправную деятельность в онлайн-пространство. В последнее время наблюдается рост преступлений, совершаемых в сфере компьютерной информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационных сетей. Уровень их латентности варьируется от 80 до 90 %. С применением статистического метода, системно-структурного анализа в статье констатируется рост общественно опасных деяний, совершаемых в сфере компьютерной информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационных сетей. Утверждается необходимость выработать эффективные меры противодействия таким преступлениям, в том числе уголовно-правовые.

**PECULIARITIES OF QUALIFICATION OF CRIMES IN THE FIELD OF COMPUTER INFORMATION
AND COUNTERACTION TO THEM****

Irina A. Efremova

Saratov State Law Academy, Saratov, Russia

Article info

Received –
2024 June 04
Accepted –
2025 January 10
Available online –
2025 March 20

Keywords

Crimes, counteraction,
information and
telecommunication networks, the
Internet, crimes in the field of
computer information

The subject of the study is the specifics of the qualification of crimes in the field of computer information and measures to counter them. The purpose of the study is to examine the specifics of the qualification of crimes in the field of computer information and to develop effective measures to counter them. Research methodology. Along with the universal method of cognition, general scientific and private scientific methods were used: first of all, the statistical method, system-structural analysis, analytical research. This made it possible to comprehensively investigate the specifics of the qualification of crimes in the field of computer information and identify measures to counter them. Scientific results of the study. It has been established that recently there has been an increase in crimes committed in the field of computer information and (or) using information and telecommunication networks. In 2023, the share increased from 26.5% to 34.8% compared to the previous year. More than half of such crimes (50.6%) belong to the categories of grave and especially grave. It is determined that criminal liability for crimes committed in the field of computer information is established in Chapter 28 of the Criminal Code of the Russian Federation "Crimes in the field of computer information", for crimes committed using information and

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-28-00312, <https://rscf.ru/project/24-28-00312>.

** The research was carried out at the expense of a grant from the Russian Science Foundation No. 24-28-00312, <https://rscf.ru/project/24-28-00312/>.

telecommunication networks - in art. 105; 110; 110.1; 110.2; 111; 112; 115; 116; 117; 119; 126; 127; 127.2; 128.1; 133; 137; 151.2; 159.6; 171.2; 185.3; 205.2; 222; 222.1; 228.1; 230; 238.1; 242; 242.1; 242.2; 245; 258.1; 260.1; 280; 280.1; 280.4; 282; 354.1 The Criminal Code of the Russian Federation, containing a qualifying The attribute is an information and telecommunication network. The classification of this feature as qualifying is based on the degree of public danger of the crime. But there is a varying degree of public danger of these acts. In some formations, the commission of a crime using information and telecommunication networks is a qualified type (art. 110, 110.2, 128.1, 151.2, 205.2, 228.1, 230, 242.1, 242.2, 245, 258.1, 260.1, 280, 280.1, 280.4 of the Criminal Code of the Russian Federation), in others – especially qualified (art. 110.1, 133, 137, 222, 222.1, 242 159.6, 171.2, 185.3, 238.1 of the Criminal Code of the Russian Federation). It is noted that this feature raises questions when qualifying, for example, when identifying an organized group that commits criminal acts using information and telecommunications networks, including the Internet; distinguishing from other crimes. As measures to counteract crimes committed in the field of computer information and (or) using information and telecommunication networks, including the Internet, it is proposed: to develop a concept of economic development to overcome poverty; to instill a culture of using digital technologies, to form positive value orientations; to develop a Concept of crime prevention, in which it is necessary to devote a separate section on these criminal acts; develop a national plan to counter these crimes; to increase the equipment of law enforcement agencies; to create specialized units for countering cybercrime in the structure of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, etc. Conclusions about the achievement of the purpose of this study. In the conducted research, the problems of qualification of crimes in the field of computer information are identified and counteraction measures are proposed.

1. Введение

Вступление Российской Федерации в эпоху информационного общества повлекло не только изменения в экономике, политике, способах коммуникации, но и в преступной сфере. Преступники взяли на вооружение новые информационно-телекоммуникационные технологии и переместили противоправную деятельность в онлайн-пространство, в связи с чем преступность приобрела новые характеристики. В последнее время наблюдается рост преступлений, совершаемых в сфере компьютерной информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационных сетей. С января по декабрь 2023 г. было зарегистрировано 677,0 тыс. указанных деяний. Темп прироста по отношению к предыдущему году составил 29,7 %. Удельный вес увеличился с 26,5 до 34,8 %. Больше половины таких преступлений (50,6 %) относится к категориям тяжких и особо тяжких (было зарегистрировано 342,6 тыс., темп прироста 25,9 %)¹. И это не учитывая высокий уровень латентности обозначенных посягательств [1, с. 146; 2, р. 1601], который варьируется от 80 до 90 % [3, с. 37].

На дальнейший рост числа преступлений рассматриваемой группы окажет влияние увеличение количества пользователей сети «Интернет». Сегодня

сеть «Интернет» пользуются 66 % домохозяйств, к 2030 г. планируется увеличить этот показатель до 97 %. Поэтому следует выработать эффективные меры противодействия обозначенным преступлениям, в том числе уголовно-правовые.

Выработке эффективных мер противодействия будут способствовать научные исследования. Изучению уголовно-правовой квалификации общественно опасных деяний, совершаемых в сфере компьютерной информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, и противодействию им посвящены работы российских и зарубежных [4, р. 66; 5, р. 2517; 6, р. 85] исследователей, среди которых можно выделить В.А. Бессонова, Б.В. Вехова, Р.И. Дремлюгу, М.А. Ефремову Н.В. Летелкина, М.А. Простосердова, И.М. Рассолова, Е.А. Рускевича, Т.Л. Тропину и др. Но в настоящее время отсутствует комплексное исследование, которое было бы посвящено уголовно-правовой оценке указанных общественно опасных деяний, совершаемых в сфере компьютерной информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, и противодействию им. Поэтому рассмотрим обозначенное, используя наряду с всеобщим методом познания, общенаучные и частнонауч-

¹ Характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь – декабрь 2023 года // МВД России:

офиц. сайт. URL: <https://мвд.рф/reports/item/47055751/> (дата обращения: 20.05.2024).

ные методы исследования, прежде всего статистический метод, системно-структурный анализ, аналитическое исследование.

2. Результаты исследования и обсуждения

Уголовная ответственность за преступления, совершаемые в сфере компьютерной информации, установлена в гл. 28 Уголовного кодекса (далее – УК) РФ «Преступления в сфере компьютерной информации», за преступления, совершаемые с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, – в ст. 110, 110.1, 110.2, 128.1, 133, 137, 151.2, 159.6, 171.2, 185.3, 205.2, 222, 222.1, 228.1, 230, 238.1, 242, 242.1, 242.2, 245, 258.1, 260.1, 280, 280.1, 280.4, 282, 354.1 УК РФ, содержащих квалифицирующий признак – информационно-телекоммуникационная сеть. Но посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей могут быть совершены и иные общественно опасные посягательства. Например, в Британии было впервые совершено изнасилование с помощью использования информационно-телекоммуникационной сети. Группа мужчин изнасиловали аватар несовершеннолетней во время игры, что оказало на несовершеннолетнюю девушку негативное эмоциональное и психологическое воздействие². В Самаре было совершено мужеложство путем использования информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»³, но это не было отражено на уголовно-правовой оценке содеянного. Поэтому учеными предлагается дополнить ст. 63 УК РФ такимотягчающим обстоятельством, как совершение преступных посягательств с использованием средств массовой передачи информации [7, с. 15] или с использованием информационно-телекоммуникационных сетей [8, с. 10].

Обозначенное было поддержано государственными органами, в связи с чем было предложено дополнить ч. 1 ст. 63 УК РФ такимотягчающим обстоятельством, как публичная демонстрация, в том числе в средствах массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть «Интернет»), а ст. 111, 112, 115, 116, 117, 127 УК РФ – квалифицирующим признаком – соверше-

ние преступления, сопряженного с публичной демонстрацией процесса его осуществления с использованием средств массовой информации либо электронных или информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть «Интернет»)⁴. Но посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей могут совершаться иные преступления, в связи с чем предлагаемый перечень составов преступлений является недостаточным.

В основе отнесения обозначенного к квалифицирующим признакам лежит степень общественной опасности, являющаяся количественным признаком общественной опасности [9, с. 319–321]. Степень общественной опасности – основанная на характере общественной опасности, обстоятельствах, смягчающих и отягчающих наказание, других факторах, характеризующих личность, готовность лица к совершению нового посягательства на объекты уголовно-правовой охраны. Определяющим в степени общественной опасности является уровень готовности лица к совершению нового преступления. Состояние готовности базируется на характере причиненного вреда соответствующему объекту преступления (объективный показатель) и получении лицом полного или неполного удовлетворения от совершенного им посягательства (субъективный показатель) [10, с. 545]. Преступления, совершаемые с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, посягают на различные объекты уголовной охраны (жизнь, здоровье, общественную безопасность и т. д.), и виновные не получают должного удовлетворения от совершенного деяния, что подтверждается тем, что преступниками продолжительное время совершаются указанные деяния. Так, Е., С. и Д. более года совершали хищение с банковских счетов различных физических лиц⁵.

На длительность совершения анализируемых деяний в целях удовлетворения своих потребностей сказывается их трансграничный характер, причинение значительного ущерба и их слабая раскрываемость. В 2023 г. раскрываемость преступлений, совершенных с использованием информационно-те-

² Комолов А. Полиция Британии расследует первое изнасилование в виртуальной реальности // Российская газета. 2024. 3 янв. URL: <https://rg.ru/2024/01/03/policiia-britanii-rassleduet-pervoe-iznasilovanie-v-virtualnoj-realnosti.html> (дата обращения: 27.05.2024).

³ Справка по результатам проведенного анализа судебной практики рассмотрения уголовных дел о совершении преступлений в сфере компьютерных технологий (подготов-

лена Самарским областным судом 26 сентября 2022 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Письмо Верховного Суда РФ от 13 сентября 2023 г. № 4-ВС-4557/23 «Официальный отзыв на проект федерального закона № 506240-8 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации»».

⁵ Уголовное дело № 1-54/2019, находящееся в архиве Центрального районного суда г. Читы Забайкальского края.

лекоммуникационных сетей или в сфере компьютерной информации, составила 26,6 %⁶.

Но установление в большинстве составов преступлений обозначенного квалифицирующего признака породит проблемы при квалификации, поскольку в настоящее время при уголовно-правовой оценке возникает немало вопросов, в связи с чем Пленум Верховного Суда РФ разработал и принял постановление, посвященное вопросам судебной практики по уголовным делам о преступлениях в сфере компьютерной информации, а также иным преступлениям, совершенным с использованием электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет». В нем представлено толкование компьютерной информации, компьютерных устройств, охраняемой законом компьютерной информации, компьютерной программы, уничтожения, блокирования, модификации, копирования компьютерной информации, нейтрализации средств защиты компьютерной информации, неправомерного доступа компьютерной информации, информационно-телекоммуникационной сети, сайта в сети «Интернет»; обозначен момент окончания преступлений, совершаемых в сфере компьютерной информации, и преступлений, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет»; указаны правила квалификации этих деяний и т. д. Но это не устранило всех возникающих на практике вопросов. Например, Верховный Суд РФ признал необоснованной квалификацию содеянного по п. «б» ч. 2 ст. 228.1 УК РФ. Из материалов уголовного дела следует, что для производства и сбыта наркотических средств лицо приобрело через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» всё необходимое оборудование. С его помощью он долгое время производит наркотические средства. Но Верховный Суд РФ указал, что квалифицирующий признак «с использованием информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть “Интернет”)» используется применительно к сбыту наркотических средств, психотропных веществ⁷. В рассматриваемом случае сбыт виновным, как установлено, не производился.

⁶ Характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь – декабрь 2023 года.

⁷ ВС указал квалифицирующий признак, не используемый по делам о производстве наркотиков // Российское агентство правовой и судебной статистики. URL: <https://rapsinews.ru/publications/20221103/308440464.html> (дата обращения: 27.05.2024).

Возникают вопросы и при установлении организованной группы, которая совершает преступление с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет». Правоприменительная практика в указанной части разнится даже в одних и тех же судах. Неверная уголовно-правовая квалификация содеянного повлечет назначение уголовного наказания, которое не позволит достичь его цели и задач уголовного закона, в связи с чем данный вопрос сегодня является одним из актуальных. Так, суд исключил квалифицирующий признак – организованную группу, переqualифицировав на то, что деяние было совершено группой лиц по предварительному сговору с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Из материалов уголовного дела следует, что Е., С. и Д. совершали хищение с банковских счетов физических лиц. На телефоны потерпевших были установлены вредоносные программы, что позволило виновным беспрепятственно осуществлять хищение. Исключив организованную группу, суд указал, что в процессе расследования не был установлен такой ее признак, как объединение для совершения уголовно-наказуемого посягательства, поскольку в основе их объединения была заложена не целенаправленная деятельность, а дружба, а также такой признак, как устойчивость организованной группы (обосновав тем, что виновные могли из нее выйти)⁸.

В процессе рассмотрения другого уголовного дела указанный суд согласился с уголовно-правовой оценкой содеянного и признал, что преступление было совершено организованной группой с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Из материалов уголовного дела следовало, что участники организованной группы были друзьями⁹. Вызывает проблемы при квалификации и территориальная рассредоточенность, анонимность участников организованной группы, совершающей изучаемые общественно опасные деяния, в связи с чем органами предварительного расследования не устанавливается, что деяние было совершено организованной группой. Следовательно, это сказывается и на достижении целей уголовного наказания.

⁸ Уголовное дело № 1-54/2019, находящееся в архиве Центрального районного суда г. Читы Забайкальского края.

⁹ Уголовное дело № 1-949/2018, находящееся в архиве Центрального районного суда г. Читы Забайкальского края.

Но, к сожалению, учеными не рассматривается обозначенная проблема. Отсутствуют и разъяснения Пленума Верховного Суда РФ в указанной части.

В настоящее время прослеживается различное влияние рассматриваемого способа совершения преступления на степень общественной опасности. В одних составах совершение преступления с использованием информационно-телекоммуникационных сетей является квалифицированным видом (ст. 110, 110.2, 128.1, 151.2, 205.2, 228.1, 230, 242.1, 242.2, 245, 258.1, 260.1, 280, 280.1, 280.4 УК РФ), в других – особо квалифицированным (ст. 110.1, 133, 137, 222, 222.1, 242 УК РФ), в третьих – криминообразующим признаком основного состава уголовно наказуемого деяния (ст. 159.6, 171.2, 185.3, 238.1 УК РФ). Квалифицированный состав и особо квалифицированный состав преступления разнятся степенью общественной опасности: уровнем готовности лица к совершению нового посягательства и получением виновным полного или неполного удовлетворения от совершенного им деяния. В силу обозначенных критериев представленное можно отнести к особо квалифицированному виду состава.

Привлечение виновных к уголовной ответственности и назначение им наказания, соответствующего степени и характеру общественной опасности совершенного деяния¹⁰, – осуществление противодействия общественно опасным деяниям, совершаемым в сфере компьютерной информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, уголовно-правовыми средствами. Но для эффективного противодействия изучаемым преступным посягательствам следует разработать целый комплекс мер противодействия.

Термин «противодействие» означает действие, препятствующее другому действию¹¹, направленное против него¹². Применительно к юридической теории противодействие преступности наличествует тогда, когда деятельность государственных органов, общества и отдельных лиц направлена деятельности по совершению или подготовке к совершению общественно опасных посягательств [11, с. 159]. Противодействие общественно опасным де-

яниям, совершаемым в сфере компьютерной информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, осуществляется по двум направлениям: общесоциальное (выявление и устранение экономических, социальных, правовых и культурно-нравственных причин и условий изучаемой преступности) и специально-криминологическое противодействие (выявление и устранение специальных детерминант посредством профилактики (общей, индивидуальной, виктимологической) и пресечения преступлений рассматриваемой группы). Только благодаря обнаружению и воздействию на детерминанты можно добиться снижения указанных деяний.

В целях противодействия анализируемых уголовно-наказуемых посягательств необходимо снижать уровень бедности населения, поскольку бедность – локомотив преступности. Лица, совершающие преступления в сфере компьютерной информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в большинстве случаев преследуют цель обогатиться.

Для преодоления бедности сегодня в стране предпринимается немало мер: например, осуществляются ежемесячные выплаты полным семьям с низкими доходами, ежемесячные пособия на детей от 3 до 8 лет, двухэтапная индексация основных социальных выплат и т. д.¹³ Не углубляясь в изучение данных мер противодействия, поскольку они лежат в иной плоскости исследования, укажем, что следует разработать концепцию экономического развития по преодолению бедности, которая бы включала краткосрочные и долгосрочные меры. Это позволит снизить уровень бедности в России и положительно скажется на снижении количественных и качественных показателей изучаемых преступных посягательств.

Оказывает влияние на совершение общественно опасных деяний, совершаемых в сфере компьютерной информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, падение рубля и высокий уровень инфляции. Поэтому целесообразно разработать и внедрить комплекс мер, направленных на предотвращение падения рубля и роста инфля-

¹⁰ Это обеспечивает верная уголовно-правовая оценка содержания деяния.

¹¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 72 500 сл. и 7 500 фразеол. выражений. М.: Азъ, 1994. С. 204.

¹² Ефремова Т.Ф. Толковый словарь словообразовательных единиц русского языка: ок. 1900 словообразоват. единиц. М.: Астрель, 2005. С. 234.

¹³ Эксперт: поддержка семей с детьми способствовала снижению уровня бедности в России // ТАСС. 2023. 10 марта. URL: <https://tass.ru/obschestvo/17240199> (дата обращения: 23.05.2024).

ции¹⁴. Указанные меры необходимо вводить постепенно, поскольку резкое уменьшение уровня инфляции может негативно сказаться на экономике страны, на что обращают внимание руководители крупнейших банков Российской Федерации¹⁵.

Также положительно на противодействии преступлениям рассматриваемой группы скажется и надлежащее воспитание и образование подрастающего поколения. Приобщение человека к благам цифрового мира начинается с самого детства. Ребенок ежедневно видит, как родители и окружающие пользуются различными цифровыми технологиями, поэтому он привыкает к их постоянному присутствию. В связи с чем детям необходимо прививать культуру использования цифровых технологий, формировать положительные ценностные ориентации. На ценностные ориентации личности возможно воздействовать и посредством воспитания, образования, культуры [12, с. 37], религии и т. д. Совокупность данных мер может положительно сказаться на ценностных ориентациях личности.

В целях определения деятельности государства по противодействию изучаемым общественно опасным посягательствам следует разработать и принять Концепцию предупреждения преступности, в которой необходимо посвятить отдельный раздел указанным уголовно наказуемым деяниям. Концепция предупреждения преступности – это разработка государственной программы, определяющей основополагающие начала предупреждения данных преступлений, цели, задачи государства, которые будут ставиться им в целях противодействия. Концепция позволяет определить основания данной деятельности.

Для ее эффективной реализации будет целесообразно разработать национальный план противодействия изучаемым преступлениям, в котором будут содержаться конкретные меры, которые необходимо предпринять для противодействия деяниям анализируемой группы, поскольку они, во-первых, довольно распространены в стране, а также посягают на различные объекты уголовно-правовой

охраны, во-вторых, обладают повышенной общественной опасностью.

Больше всего учеными для противодействия общественно опасным деяниям, совершаемым в сфере компьютерной информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, предлагается повысить оснащенность правоохранительных органов, осуществляющих предварительное расследование этих деяний. В структуре информационных технологий особое место занимают большие данные (*big data*) [13, с. 152; 14, р. 7032]. Использование технологий *big data* может оказывать содействие в решении различных задач, связанных со сбором данных о преступниках, фиксацией преступного поведения, связей, формированием «электронного личного дела»; контролем группировок отрицательной направленности. Искусственный интеллект позволит прогнозировать преступное поведение на основании имеющихся данных о личности, причинах и условиях совершенного преступления, характере его совершения и т. д., что позволит повысить эффективность деятельности по противодействию рассматриваемым преступным деяниям [15, с. 763–764; 16, р. 14]. При этом следует непрерывно развивать цифровые технологии, которые бы способствовали выявлению и раскрытию правоохранительными органами изучаемых уголовно-наказуемых деяний [17–23].

Скажется на повышении эффективности противодействия анализируемых деяний посредством их раскрытия создание специализированных подразделений по противодействию киберпреступлениям в структуре МВД РФ, на что указывал В.А. Колокольцев¹⁶, поскольку они наиболее распространены и имеют особенности, которыми также должны обладать лица, осуществляющие их расследование. Также предлагается создать составы судов, рассматривающих дела, касающиеся общественно опасных деяний, совершаемых в сфере компьютерной информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационных сетей¹⁷.

¹⁴ В силу того, что разработка данных мер должна осуществляться учеными другой специальности – 08 00 00 «Экономические науки», – в настоящем исследовании мы их не будем детализировать и останавливаться на них подробно. Это не исключает важности их разработки, в том числе для снижения изучаемой преступности в Российской Федерации.

¹⁵ Смирнова К. В чем опасность резкого снижения инфляции? Объясняют Греф и экономисты // Forbes. 2017. 30 мая. URL: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/345293-v-chem-opasnost-rezkogo-snizheniya-inflyacii-obyasnyayut-gref-i> (дата обращения: 20.05.2024).

¹⁶ Колокольцев призвал усилить работу по противодействию IT-преступности и киберхищениям // ТАСС. 2017. 20 июля. URL: <https://tass.ru/obschestvo/11943461> (дата обращения: 27.05.2024).

¹⁷ В РФ могут создать спецсоставы по киберпреступности, но не новый суд – ВС // Российское агентство правовой и судебной статистики. 2023. 7 июня. URL: <https://chem-opasnost-rezkogo-snizheniya-inflyacii-obyasnyayut-gref-i>

3. Заключение

Таким образом, наблюдается рост числа общественно опасных деяний, совершаемых в сфере компьютерной информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационных сетей. Они посягают на различные объекты уголовной охраны (жизнь, здоровье, общественную безопасность и т. д.), и виновные не получают должного удовлетворения от совершенного деяния. Поэтому следует выработать эффективные меры противодей-

ствия преступлениям (к числу таких мер можно отнести разработку концепции экономического развития по преодолению бедности, которая бы включала краткосрочные и долгосрочные меры, и концепции предупреждения преступности; оснащение правоохранительных органов современными технологиями расследования; создание специальных отделов, занимающихся расследованием изучаемых преступлений), в том числе уголовно-правовые. Последние заключаются в совершенствовании уголовного закона и практики его применения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Поляков В. В. Латентность высокотехнологичных преступлений: понятие, структура, методы оценки уровня / В. В. Поляков // Всероссийский криминологический журнал. – 2023. – Т. 17, № 2. – С. 146–155.
2. Yussuph T. T. Data protection and privacy as a tool to reduce financial loss from cybercrimes / T. T. Yussuph, J. W. Muhammed, D. M. Olalekan, B. Yusuf, A. Unuriode, B. H. Matti // Global Scientific Journal. – 2023. – Vol. 11, iss. 11. – P. 1596–1606.
3. Сухаренко А. Н. Современные криминальные вызовы и угрозы информационной безопасности России / А. Н. Сухаренко // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века. – 2012. – № 2. – С. 36–41.
4. Caneppele S. Crime Drop or Police Recording Flop? On the Relationship between the Decrease of Offline Crime and the Increase of Online and Hybrid Crimes / S. Caneppele, M. F. Aebi // Policing: A Journal of Policy and Practice. – 2019. – Vol. 13, iss. 1. – P. 66–79. – DOI: 10.1093/police/pax055.
5. Mmbodi R. Cybercrimes in Social Networking / R. Mmbodi, N. Hlongwane // International Journal of Social Science and Human Research. – 2024. – Vol. 7, iss. 4. – P. 2517–2522. – DOI: 10.47191/ijsshr/v7-i04-38.
6. Aldoghmi H. S. The Role of International Efforts in Combating Cybercrimes / H. S. Aldoghmi // The International Journal of Humanities & Social Studies. – 2024. – Vol. 11, iss. 11. – P. 85–92. – DOI: 10.24940/theijhss/2023/v11/i11/HS2311-019.
7. Антипов А. И. Уголовно-правовое значение использование средств массовой информации и информационно-телекоммуникационных сетей интернет при совершении преступлений с признаками призывов, склонения незаконного оборота предметов и материалов : дис. ... канд. юрид. наук / А. И. Антипов. – СПб., 2022. – 248 с.
8. Шутова А. А. Уголовно-правовое противодействие информационным преступлениям в сфере экономической деятельности: теоретические и прикладные аспекты : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Шутова. – Н. Новгород, 2017. – 264 с.
9. Уголовное право. Общая часть. Преступление : академ. курс : в 10 т. / под ред. Н. А. Лопашенко. – М. : Юрлитинформ, 2016. – Т. 3 : Уголовная политика. Уголовная ответственность. – 507 с.
10. Разгильдиев Б. Т. Фундаментальные аспекты уголовного наказания / Б. Т. Разгильдиев // Всероссийский криминологический журнал. – 2017. – Т. 11, № 3. – С. 542–550.
11. Майоров А. В. Виктимологическая модель противодействия преступности : моногр. / А. В. Майоров. – М. : Юрлитинформ, 2014. – 223 с.
12. Тупичкина Е. А. Влияние социокультурных факторов на трансформацию ценностных ориентаций у российской молодежи / Е. А. Тупичкина, С. И. Семенак // Научно-педагогическое обозрение. – 2022. – № 4 (44). – С. 37–47.
13. Овчинский В. С. Криминология цифрового мира : учеб. / В. С. Овчинский. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 351 с.

14. Subashka Ramesh S. S. Using Big Data, An Extensible System for Forecasting and Analyzing Relations Among Crimes / S. S. Subashka Ramesh, A. Anshu, V. Kumar, H. Kumar // *Turkish Journal of Computer and Mathematics Education*. – 2021. – Vol. 12, no. 10. – P. 7032–7040. – DOI: 10.17762/turcomat.v12i10.5577.

15. Суходолов А. П. Искусственный интеллект в противодействии преступности, ее прогнозировании, предупреждении и эволюции / А. П. Суходолов, А. М. Бычкова // *Всероссийский криминологический журнал*. – 2018. – Т. 12, № 6. – С. 753–766. – (На англ. яз.).

16. *Cybercrime: The Investigation, Prosecution and Defense of a Computer-Related Crime* / ed. by R. Clifford. – 3rd ed. – Carolina Academic Press, 2011. – 312 p.

17. Кириленко В. П. Гармонизация Российского уголовного законодательства о противодействии киберпреступности с правовыми стандартами Европы / В. П. Кириленко, Г. В. Алексеев // *Всероссийский криминологический журнал*. – 2020. – Т. 14, № 6. – С. 898–913.

18. Осипенко А. Л. Основные направления развития криминологической науки и практики предупреждения преступлений в условиях цифровизации общества / А. Л. Осипенко, В. С. Соловьев // *Всероссийский криминологический журнал*. – 2021. – Т. 15, № 6. – С. 681–691.

19. Дремлюга Р. И. Уголовно-правовая политика в сфере противодействия платформизации преступной деятельности / Р. И. Дремлюга, А. И. Коробеев // *Всероссийский криминологический журнал*. – 2022. – Т. 16, № 1. – С. 47–56. – DOI: 10.17150/2500-4255.2022.16(1).47-56.

20. Лантух Э. В. Использование специальных знаний при расследовании преступлений в сфере компьютерной информации / Э. В. Лантух, В. С. Ишигеев, О. П. Грибунов // *Всероссийский криминологический журнал*. – 2020. – Т. 14, № 6. – С. 882–890.

21. Мкртчян С. М. Преступления против собственности, совершаемые в сфере функционирования блокчейна: новые преступные схемы и их уголовно-правовая оценка / С. М. Мкртчян // *Всероссийский криминологический журнал*. – 2020. – Т. 14, № 6. – С. 845–854.

22. Вершинина И. А. Данные в цифровом мире: новые возможности или дополнительные риски? / И. А. Вершинина, А. В. Лядова // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология*. – 2020. – Т. 20, № 4. – С. 977–984. – DOI: 10.22363/2313-2272-2020-20-4-977-984.

23. Серебренникова А. В. Криминологические проблемы цифрового мира (цифровая криминология) / А. В. Серебренникова // *Всероссийский криминологический журнал*. – 2020. – Т. 14, № 3. – С. 423–430.

REFERENCES

1. Polyakov V.V. Latency of high-tech crimes: concept, structure and methods of assessing its level. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2023, vol. 17, no. 2, pp. 146–155. (In Russ.).

2. Yussuph T.T., Muhammed J.W., Olalekan D.M., Yusuf B., Unuriode A., Matti B.H. Data protection and privacy as a tool to reduce financial loss from cybercrimes. *Global Scientific Journal*, 2023, vol. 11, iss. 11, pp. 1596–1606.

3. Sukharenko A. Modern criminal threats and challenges to information security of Russia. *Protivodeistvie terrorizmu. Problemy XXI veka = Counter-terrorism*, 2012, no. 2, pp. 36–41. (In Russ.).

4. Caneppele S., Aebi M.F. Crime Drop or Police Recording Flop? On the Relationship between the Decrease of Offline Crime and the Increase of Online and Hybrid Crimes. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 2019, vol. 13, iss. 1, pp. 66–79. DOI: 10.1093/police/pax055.

5. Mmbodi R., Hlongwane N. Cybercrimes in Social Networking. *International Journal of Social Science and Human Research*, 2024, vol. 7, iss. 4, pp. 2517–2522. DOI: 10.47191/ijsshr/v7-i04-38.

6. Aldoghmi H.S. The Role of International Efforts in Combating Cybercrimes. *The International Journal of Humanities & Social Studies*, 2024, vol. 11, iss. 11, pp. 85–92. DOI: 10.24940/theijhss/2023/v11/i11/HS2311-019.

7. Antipov A.I. *Criminal and legal significance of the use of mass media and information and telecommunication networks of the Internet in the commission of crimes with signs of appeals, inducement of illegal trafficking of objects and materials*, Cand. Diss. St. Petersburg, 2022. 248 p. (In Russ.).

8. Shutova A.A. *Criminal law counteraction to information crimes in the field of economic activity: theoretical and applied aspects*, Cand. Diss. Nizhny Novgorod, 2017. 264 p. (In Russ.).

9. Lopashenko N.A. (ed.). *Criminal law. The general part. Crime*, Academic course, in 10 volumes. Moscow, Yurlitinform Publ., 2016. Vol. 3: Criminal policy. Criminal liability. 507 p. (In Russ.).
10. Razgildiyev B.T. Fundamental aspects of criminal punishment. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2017, vol. 11, no. 3, pp. 542–550. (In Russ.).
11. Maiorov A.V. *Victimological model of crime prevention*, Monograph. Moscow, Yurlitinform Publ., 2014. 223 p. (In Russ.).
12. Tupichkina E.A., Semenaka S.I. The influence of socio-cultural factors on the transformation of value orientations of Russian youth. *Nauchno-pedagogicheskoe obozrenie = Pedagogical Review*, 2022, no. 4 (44), pp. 37–47. (In Russ.).
13. Ovchinskii V.S. *Criminology of the digital world*, Textbook. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2018. 351 p. (In Russ.).
14. Subashka Ramesh S.S., Anshu A., Kumar V., Kumar H. Using Big Data, An Extensible System for Forecasting and Analyzing Relations Among Crimes. *Turkish Journal of Computer and Mathematics Education*, 2021, Vol. 12, no. 10, pp. 7032–7040. DOI: 10.17762/turcomat.v12i10.5577.
15. Sukhodolov A.P., Bychkova A.M. Artificial Intelligence in Crime Counteraction, Prediction, Prevention and Evolution. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2018, vol. 12, no. 6, pp. 753–766.
16. Clifford R. (ed.). *Cybercrime: The Investigation, Prosecution and Defense of a Computer-Related Crime*, 3rd ed. Carolina Academic Press, 2011. 312 p.
17. Kirilenko V.P., Alekseev G.V. The harmonization of Russian criminal legislation on counteracting cybercrime with the legal standards of the Council of Europe. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2020, vol. 14, no. 6, pp. 898–913. (In Russ.).
18. Osipenko A.L., Solovov V.S. Main trends in the development of criminological theory and crime prevention practice in the context of the digitalization of society. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2021, vol. 15, no. 6, pp. 681–691. (In Russ.).
19. Dremluga R.I., Korobeev A.I. Criminal law policy in counteracting the use of networking platforms for criminal activity. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2022, vol. 16, no. 1, pp. 47–56. (In Russ.).
20. Lantukh E.V., Ishigeev V.S., Gribunov O.P. The use of special knowledge in the investigation of computer crimes. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2020, vol. 14, no. 6, pp. 882–890. (In Russ.).
21. Mkrtchian S.M. Property crimes in the blockchain sphere: new criminal schemes and their criminal law assessment. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2020, vol. 14, no. 6, pp. 845–854. (In Russ.).
22. Vershinina I.A., Liadova A.V. Data in the digital world: New opportunities or additional risks?. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Sotsiologiya = RUDN Journal of Sociology*, 2020, vol. 20, no. 4, pp. 977–984. DOI: 10.22363/2313-2272-2020-20-4-977-984. (In Russ.).
23. Serebrennikova A.V. Criminological problems of the digital world (digital criminology). *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2020, vol. 14, no. 3, pp. 423–430. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ефремова Ирина Алексеевна – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права, профессор кафедры прокурорского надзора и криминологии Саратовская государственная юридическая академия
410056, Россия, г. Саратов, ул. Вольская, 1
E-mail: efremova005@yandex.ru
ORCID: 0000-0003-0071-1999
ResearcherID: HJY-8774-2023
SPIN-код РИНЦ: 3413-7425; AuthorID: 320387

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Irina A. Efremova – Doctor of Law, Associate Professor; Professor, Department of Criminal and Penal Enforcement Law; Professor, Department of Prosecutorial Supervision and Criminology Saratov State Law Academy
1, Vol'skaya ul., Saratov, 410056, Russia
E-mail: efremova005@yandex.ru
ORCID: 0000-0003-0071-1999
ResearcherID: HJY-8774-2023
RSCI SPIN-code: 3413-7425; AuthorID: 320387

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Ефремова И.А. Особенности квалификации преступлений в сфере компьютерной информации и противодействия им / И.А. Ефремова // Правоприменение. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 122–131. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).122-131.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Efremova I.A. Peculiarities of qualification of crimes in the field of computer information and counteraction to them. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 122–131. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).122-131. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ

THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

УДК 347.9

DOI 10.52468/2542-1514.2025.9(1).132-141



ОСОБЕННОСТИ И ПОРЯДОК ДОПРОСА СВИДЕТЕЛЯ НОТАРИУСОМ

Ю.В. Кайзер

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

21 августа 2024 г.

Дата принятия в печать –

10 января 2025 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2025 г.

Ключевые слова

Свидетель, нотариус, допрос, гражданский процесс, арбитражный процесс, процессуальная форма, оценка доказательств

Исследуются актуальные теоретические проблемы российского законодательства, регулирующего вопросы допроса свидетеля нотариусом. Приводится соотношение положений Основ законодательства о нотариате от 11 февраля 1993 г., закрепляющих возможность осуществлять нотариусом допрос свидетеля с целью придания таким показаниям доказательственной силы при разрешении гражданских споров в суде, и норм Гражданского процессуального кодекса РФ, Арбитражного процессуального кодекса РФ об обеспечении доказательств судом. Полученные у нотариуса в порядке обеспечения доказательств показания свидетеля принимаются судами в качестве надлежащих и допустимых доказательств по делу, даже если они были получены после возбуждения производства по делу в суде. Приводится критическая оценка модели допроса свидетеля нотариусом и предлагается предоставить такое полномочие нотариусу только в случае отсутствия спора в суде.

PECULIARITIES AND PROCEDURE FOR INTERROGATION OF A WITNESS BY A NOTARY PUBLIC

Julia V. Kaiser

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2024 August 21

Accepted –

2025 January 10

Available online –

2025 March 20

Keywords

Witness, notary, interrogation, civil proceedings, arbitration proceedings, procedural form, evaluation of evidence

The subject. The author explores the current theoretical problems of Russian legislation governing the interrogation of a witness by a notary.

Methodology. In the course of the research, formal legal and systematic methods of interpretation of current legal norms were used.

Main results and conclusions. The conducted research and analysis of legal norms allow us to form a critical approach to the model of witness interrogation by a notary that exists in the legislation of the Russian Federation. The author proposes to amend the legislation in terms of granting the notary the right to interrogate a witness only in the absence of a dispute in court. The article provides a correlation between the provisions of the Fundamentals of Legislation on Notaries dated February 11, 1993, which establish the possibility for a notary to interrogate a witness in order to give such testimony evidentiary value in resolving civil disputes in court, and the norms of the Civil Procedure Code of the Russian Federation, the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation on securing evidence by the court. The testimony of a witness obtained from a notary in order to provide evidence is accepted by the courts as appropriate and admissible evidence in the case, even if it was obtained after the initiation of proceedings in court.

1. Введение

Под обеспечением доказательств понимается не теряющая отлагательств фиксация в установленной процессуальным законодательством форме сведений об отдельных юридических фактах для последую-

щего использования в процессе доказывания при рассмотрении и разрешении дел в суде [1, с. 119].

При обеспечении доказательств исследуется не вся совокупность доказательств, имеющих значение для правильного разрешения дела, а обычно лишь

одно из них. Конкретные же правила такого исследования предусмотрены гл. 15 Гражданского процессуального кодекса (далее – ГПК) РФ. Так, свидетель при обеспечении доказательств допрашивается в судебном заседании по правилам ст. 176–179 ГПК РФ, вещественное доказательство осматривается по правилам ст. 183 ГПК РФ и т. д. [2, с. 156–158].

Как отмечают Е.И. Носырева и Д.Г. Фильченко, «обеспечение доказательств включает в себя такие элементы структуры судебного доказывания, как указание на факты, указание на доказательство и предварительная оценка. Конечным результатом процессуального действия по обеспечению доказательств становится возможность реализации всех последующих элементов – представления, раскрытия, исследования и окончательной оценки доказательств» [3]¹.

В соответствии со ст. 103 Основ законодательства о нотариате (утв. Верховным Судом РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-1) одним из способов обеспечения доказательств нотариусом является допрос свидетеля. Свидетелем является лицо, которому могут быть известны какие-либо сведения об обстоятельствах, имеющих значение для рассмотрения и разрешения дела (ст. 69 ГПК РФ, ст. 56 Арбитражного процессуального кодекса (далее – АПК) РФ). Свидетелем в нотариальном процессе является любое лицо, обратившееся к нотариусу за обеспечением доказательств и дающее в качестве свидетеля показания в порядке, установленном законодательством о нотариате [4].

При обеспечении доказательств нотариус подтверждает факты и обстоятельства для закрепления гражданских прав физических и юридических лиц [5].

Обеспечение доказательств нотариусом является исключением из принципа непосредственности исследования доказательств судом и должно быть обусловлено риском утраты соответствующих доказательств, невозможностью или затруднительностью их исследования в заседании суда [6].

Как верно указывает Д.А. Березин, «законодательство определяет специальный внесудебный нотариальный порядок по обеспечению доказательств, которые впоследствии предъявляются суду для рассмотрения и разрешения спора» [7, с. 6].

Следует признать, что такой способ собирания доказательств, как допрос свидетеля, больше характерен для процессуальной деятельности суда, но Ос-

новы законодательства о нотариате позволяют совершать данное действие и нотариусу.

Является ли это эффективным механизмом, благодаря которому суд получает доказательственный материал, не неся временных затрат по вызову свидетеля в судебное заседание и его допросу, либо, наоборот, можно ли такую форму допроса рассматривать как элемент злоупотребления процессуальным правом лиц, вовлеченных в доказательственный процесс в рамках судебного спора, – вот вопрос, требующий своего разрешения.

2. Сущность института внесудебного допроса свидетеля нотариусом

Как следует из содержания ст. 102 Основ законодательства о нотариате, по просьбе заинтересованных лиц нотариус обеспечивает доказательства, необходимые в случае возникновения дела в суде или административном органе, если имеются основания полагать, что представление доказательств впоследствии станет невозможным или затруднительным.

В связи с утратой силы абз. 2 указанной статьи, предусматривавшего, что нотариус не обеспечивает доказательств по делу, которое в момент обращения заинтересованных лиц к нотариусу находится в производстве суда или административного органа, меры по обеспечению доказательств могут приниматься нотариусом и при наличии возбужденного судом производства по гражданскому делу. Никаких исключений из этого правила для допроса свидетеля нотариусом законодательством, регулирующим нотариальную деятельность, не делается.

В то же время имеет место противоречие положений ст. 102 Основ законодательства о нотариате положениям ст. 64 ГПК РФ и ст. 72 АПК РФ, касающимся обеспечения доказательств именно судом. Так, лица, участвующие в деле, имеющие основания опасаться, что представление необходимых для них доказательств окажется впоследствии невозможным или затруднительным, могут просить суд об обеспечении этих доказательств (ст. 64 ГПК РФ), в том числе путем допроса свидетеля. Согласно ст. 72 АПК РФ суд имеет право по ходатайству гражданина или организации принимать отдельные меры в рамках обеспечения доказательств до предъявления иска в суд. Но, как указывается в юридической литературе, из буквального толкования АПК РФ следует, что при обеспечении доказательств судья не может допросить свидетеля, поскольку обеспечение дока-

¹ Цит. по СПС «КонсультантПлюс».

зательств должно быть произведено по правилам обеспечения иска [8].

Таким образом, лица, участвующие в деле, имеющие основания опасаться, что представление необходимых для них доказательств окажется впоследствии невозможным или затруднительным, могут просить суд об обеспечении этих доказательств. Заявление об обеспечении доказательств подается в суд, в котором рассматривается дело или в районе деятельности которого должны быть произведены процессуальные действия по обеспечению доказательств. В заявлении должны быть указаны содержание рассматриваемого дела; сведения о сторонах и месте их проживания или месте их нахождения; доказательства, которые необходимо обеспечить; обстоятельства, для подтверждения которых необходимы эти доказательства; причины, побудившие заявителя обратиться с просьбой об обеспечении доказательств.

Соответственно, нотариусу полномочия по обеспечению доказательств путем допроса свидетеля подлежат предоставлению только в случае отсутствия возбужденного судом производства по делу.

Нотариальное обеспечение доказательств является альтернативой досудебного обеспечения доказательств судом [9, с. 27].

Несмотря на наличие тесной связи судебной и нотариальной деятельности, отмечаемой М.А. Агаларовой [10], нотариус не должен подменять собой суд, в том числе в вопросах обеспечения доказательств.

По мнению Д.В. Фейгель, «в большинстве случаев сделанные фотоснимки, протоколы осмотра либо взятые нотариусом чьи-либо показания ничего не обеспечивают, а лишь являются суррогатом, которым пытаются подменить надлежащие доказательства» [11, с. 31]. То есть в юридической литературе сформировался и критический подход к нотариальным действиям по обеспечению доказательств, включая допрос свидетеля.

Следует согласиться с тем, что нотариальное доказывание отличается от судебного доказывания и нарушает принцип свободной оценки судом доказательств [12, с. 68–69].

Полагаем, что законодательство о нотариате должно содержать запрет на возможность допроса нотариусом свидетеля при наличии спора в суде. При обозначенном условии допрос свидетеля должен производиться только судом в соответствии с требованиями процессуального законодательства с целью обеспечения равных процессуальных прав

лиц, участвующих в деле, а также с целью реализации принципа непосредственности в гражданском и арбитражном процессе. Правильнее в этом случае предоставить суду в гражданском процессе принимать меры по обеспечению доказательств до возбуждения производства по делу, как это закреплено в арбитражном процессуальном законодательстве. Это в большей степени будет соответствовать принципам гражданско-процессуальной деятельности.

В настоящее время процессуальное законодательство позволяет осуществлять допрос свидетеля в случае невозможности его явиться в судебное заседание посредством использования систем веб-конференции и видеоконференцсвязи (ст. 155.1, 155.2 ГПК РФ и ст. 153.1, 153.2 АПК РФ), а также посредством судебного поручения (ст. 62 ГПК РФ, ст. 73 АПК РФ). Такая процессуальная форма допроса свидетеля обеспечивает доступ к собиранию доказательств исходя из принципа непосредственности.

Личное присутствие свидетеля в судебном заседании позволит, прежде всего, суду непосредственно заслушать его показания, задать вопросы с целью устранения противоречий в его показаниях, убедиться в достоверности сообщаемой суду информации. Лица, участвующие в деле, также наделены правом участвовать в допросе свидетеля для выяснения фактических обстоятельств по делу.

Более того, свидетель по-разному оценивает и воспринимает обстановку, включая психологическую, когда речь идет о необходимости предстать перед судом для дачи показаний или явиться к нотариусу.

Преобладать должна судебная процессуальная форма, когда речь идет о получении свидетельских показаний как средства доказывания по гражданскому делу.

Обращение лица к нотариусу для допроса свидетеля в принципе содержит в себе элемент злоупотребления правом, в том числе и тогда, когда до возбуждения производства по делу потенциальные стороны спора обеспечивают доказательства у нотариуса путем допроса свидетеля.

Такой допрос на самом деле преследует цель получения доказательства в отсутствие на допросе свидетеля заинтересованных лиц с расчетом на то, что судом свидетель в дальнейшем допрошен не будет, в том числе по причине его неявки в судебное заседание. Как правило, после возбуждения производства по делу судом фактически показания свидетеля суду будет невозможно получить по причине неявки свидетеля в судебное заседание. В этом слу-

чае сторона будет апеллировать находящимся в материалах дела протоколом допроса свидетеля, произведенным нотариусом, оценку которому надлежит дать суду, но суд и лица, участвующие в деле, лишены возможности непосредственно допросить свидетеля в рамках процессуальной формы. Проверить достоверность показаний такого свидетеля суду не представляется возможным, но и не принять протокол допроса свидетеля нотариусом в качестве доказательств суд в отсутствие нарушений, допущенных нотариусом при допросе свидетеля, не может.

В качестве примера можно привести модель поведения потенциальных участников спора, когда за совершением нотариального действия обращаются к нотариусу другого региона, не по месту разрешения будущего спора, для обеспечения доказательств. Извещенные нотариусом заинтересованные лица о предстоящем допросе свидетеля не имеют возможности, в том числе в силу финансовых трудностей, обеспечить присутствие у нотариуса при допросе свидетеля в другом регионе. Это не является препятствием для допроса свидетеля нотариусом. Потенциальная сторона спора получает надлежащее доказательство в виде протокола допроса свидетеля, который в дальнейшем приобщает к материалам дела. В свою очередь, после возбуждения производства по делу в суде заинтересованное лицо, которое не могло присутствовать при допросе у нотариуса, намерено подвергнуть сомнению достоверность показаний такого свидетеля, заявляя ходатайство о допросе свидетеля в суде. Но свидетель от явки в суд уклоняется, в судебное заседание на допрос не является. К сожалению, реального механизма воздействия на свидетеля в случае его неявки в судебное заседание процессуальный закон не содержит. Если в гражданском процессе наряду со штрафом допускается принудительный привод свидетеля в случае его вторичной неявки по вызову суда (ч. 2 ст. 168 ГПК РФ), то в арбитражном процессе принудительный привод не закреплен как санкция к недобросовестному свидетелю (ч. 2 ст. 157 АПК РФ). Получается, что единственным и надлежащим доказательством по гражданскому делу для суда будут являться показания свидетеля, допрошенного нотариусом. Следует признать, что достаточно затруднительно преодолеть силу такого доказательства, полученного в соответствии с Основами законодательства о нотариате.

И уж тем более возникает много вопросов с точки зрения оценки показаний свидетеля, которые были даны нотариусу после принятия судом искового заявления к производству.

Важным аспектом доказывания является его осуществление в процессуальной форме, свойственной всему гражданскому судопроизводству и отличающей судопроизводство от любой иной правоприменительной деятельности [13]. То есть, это именно деятельность, облаченная в процессуальную форму, регламентированная законом и осуществляемая судом. Поскольку цель обеспечения доказательств – это представление доказательств в последующем в суд в рамках разрешения дела, то такой функцией по обеспечению доказательств, в частности применительно к допросу свидетеля, должен обладать только суд. Обеспечение доказательств производится в судебном заседании с извещением лиц, участвующих в деле.

Примечательно, что ГПК РСФСР 1964 г. закреплял правило о том, что до возбуждения дела в суде заинтересованное лицо могло обратиться к нотариусу с заявлением об обеспечении доказательств. Действующие ГПК РФ и АПК РФ такой нормы не содержат. Некоторыми авторами это отмечалось в качестве недостатка процессуального законодательства [14].

Сущность обеспечения доказательств позволяет отнести его к судебному доказыванию. Следует согласиться с позицией Т.В. Ярошенко об отнесении обеспечения доказательств к числу этапов судебного доказывания [15].

При этом, «как показывает историческое развитие рассматриваемого института, основным (если не единственным) доказательством, подлежащим обеспечению, вплоть до девятнадцатого века являлись именно свидетельские показания» [16]².

Всё вышесказанное в совокупности позволяет сделать вывод о допустимости протокола допроса нотариусом свидетеля только в случае отсутствия возбужденного в суде производства по гражданскому делу и только в качестве исключения из общего правила об обеспечении доказательств именно судом. В противном случае такое доказательство подлежит признанию недопустимым, не подлежащим учету судом при вынесении решения по делу.

3. Условия и правила обеспечения нотариусом доказательств в форме допроса свидетеля

Основы законодательства о нотариате (ст. 102, 103) позволяют сформулировать условия и правила,

² Цит. по СПС «КонсультантПлюс».

подлежащие соблюдению при обеспечении доказательств путем допроса свидетеля нотариусом:

1. Наличие обращения заинтересованного лица к нотариусу за совершением нотариального действия. Сам свидетель выступить с инициативой по его допросу не может, в противном случае произойдет совпадение статуса заявителя (заинтересованного лица) и свидетеля.

Но и нотариус не вправе по своей инициативе расширять круг доказательств, подлежащих обеспечению.

2. Наличие оснований полагать, что представление доказательств впоследствии станет невозможным или затруднительным. Нотариус устанавливает это из объяснений заявителя, оформляемых в письменном заявлении, и в дальнейшем отражает в протоколе допроса свидетеля. Как отмечает Р.А. Прощалыгин, перечень таких случаев не регламентируется каким-либо нормативным актом, поэтому при решении данного вопроса существенное значение имеет субъективное усмотрение как нотариуса, так и судьи, рассматривающего по существу дело [17].

3. Соблюдение нотариусом при выполнении процессуальных действий по обеспечению доказательств норм гражданского процессуального законодательства Российской Федерации.

4. Извещение нотариусом о времени и месте обеспечения доказательств стороны и заинтересованных лиц, однако их неявка не является препятствием для выполнения действий по обеспечению доказательств. Обеспечение доказательств без извещения одной из сторон и заинтересованных лиц производится лишь в случаях, не терпящих отлагательства, или когда нельзя определить, кто впоследствии будет участвовать в деле.

Обязанность известить заинтересованное лицо о проведении допроса свидетеля возложена законодательством именно на нотариуса.

Как раз одной из проблем, с которыми сталкиваются нотариусы и в дальнейшем суды при оценке полученных таким способом доказательств, – это определение круга заинтересованных лиц, которые вправе присутствовать при допросе, и их надлежащее извещение нотариусом.

В качестве заинтересованных лиц выступают потенциальные стороны гражданского и арбитражного процесса, для защиты прав и интересов которых может понадобиться фиксация соответствующих доказательств.

Вывод об отнесении лица к числу заинтересованных и сведения о месте его жительства, если речь идет о гражданине, нотариус получает исключительно от лица, обратившегося к нотариусу за обеспечением доказательств.

В свою очередь, эта информация может быть изначально неполной, необъективной, недостоверной, хотя «именно заявитель в этом случае заинтересован в соблюдении процессуальной чистоты указанного доказательства, соответствии его относимости, допустимости и другим предъявляемым требованиям» [18]³. Нотариус не обязан эту информацию проверять.

Но если суд установит в ходе оценки доказательств, что нотариус не обеспечил возможность присутствия при допросе всех заинтересованных лиц и (или) не известил их надлежащим образом о дате и времени совершения нотариального действия, то у суда будут отсутствовать правовые основания для признания протокола допроса свидетеля, произведенного нотариусом, надлежащим доказательством по делу. Такой протокол утрачивает юридическую силу, независимо от его содержания и значимости показаний свидетеля для правильного рассмотрения и разрешения дела. Аналогичные последствия должны наступать, если в процессе принимают участие лица, о которых ни заявителю, ни нотариусу не было и не могло быть известно с целью их извещения о допросе свидетеля, но при условии, если указанные лица выразят несогласие с результатами допроса свидетеля нотариусом, отраженными в протоколе допроса.

Как выход из сложившейся ситуации в юридической литературе предлагается предусмотреть возможность участия свидетеля, сторон и заинтересованных лиц с помощью использования системы видеоконференцсвязи у другого нотариуса, а также с использованием системы веб-конференции [10].

Сведения о свидетеле и его показаниях относятся к нотариальной тайне, в связи с чем лицо, считающее себя заинтересованным, имеющим право участвовать в ходе допроса свидетеля у нотариуса, располагая информацией о том, что такой допрос имел место, не может получить у нотариуса копию протокола допроса свидетеля. Такое доказательство в последующем может предоставляться в суд лицом, инициировавшим допрос свидетеля, а нотариус обязан предоставить суду копию протокола допроса свидетеля только на основании запроса (определения) суда.

³ Цит. по СПС «КонсультантПлюс».

5. Отсутствие у нотариуса заинтересованности в обеспечении доказательства путем допроса свидетеля. К примеру, арбитражный суд не принял в качестве доказательства протокол допроса свидетеля, произведенного нотариусом, который выступал родственником представителя ответчика⁴.

6. Предупреждение нотариусом свидетеля об уголовной ответственности за дачу заведомо ложных показаний и отказ от дачи показаний по ст. 307, 308 УК РФ. Но примечательно, что в ст. 307 УК РФ устанавливается уголовная ответственность за дачу свидетелем заведомо ложных показаний в суде либо в ходе досудебного производства. Обеспечение доказательств нотариусом к стадии досудебного производства не относится.

Нотариус ориентируется на порядок допроса свидетеля, регламентированный положениями гражданского процессуального законодательства. При проведении допроса в обязанности нотариуса не входит оценка свидетельских показаний. Как обоснованно отмечает Т.Г. Калиниченко, «ложные свидетельствования не являются предметом обеспечения доказательств, а их достоверность не должна оцениваться нотариусом» [4, с. 12].

Помимо самого нотариуса, а также заявителя, обратившегося к нему, вопросы перед свидетелем могут ставить приглашенная сторона предстоящего судебного спора и заинтересованные в разрешении тяжбы иные лица [19]. Но здесь следует допустить возможность для заинтересованных лиц направить круг вопросов, подлежащих постановке перед свидетелем, нотариусу любым способом (почтой, электронной почтой, факсом) в отсутствие непосредственного участия такого лица при допросе свидетеля нотариусом. Данное положение необходимо закрепить в Основях законодательства о нотариате.

7. Допрос свидетеля оформляется протоколом, подписываемым свидетелем, участвующими в допросе лицами, нотариусом и скрепляется печатью нотариуса. Протокол должен содержать пометку о разъяснении свидетелю его прав, иначе такой протокол не может признаваться допустимым доказательством.

При этом протокол допроса свидетеля следует отличать от заявления, в котором нотариус удостоверяет подпись лица. Во втором случае нотариус не удостоверяет действительность полученных сведений, а просто констатирует, что подпись на таком за-

явлении проставлена в присутствии нотариуса конкретным субъектом, поэтому доказательством по делу такое заявление в гражданском процессе являться не будет.

«Иногда нотариусы вследствие пробела в законодательстве свидетельствуют подлинность подписи на заявлениях граждан, в которых они подтверждают различные факты, которые по существу имеют юридическое значение, по сути излагая свидетельские показания. Однако такое заявление не может иметь в суде той доказательственной силы, которую бы имел протокол допроса свидетеля, оформленный нотариусом в порядке обеспечения доказательств...» [8, с. 53]. Статья 80 Основ законодательства о нотариате относит это к самостоятельному нотариальному действию.

При осуществлении процедур засвидетельствования подписи заявителя содержание тех фактических сведений, которые содержатся в документе, не только не подвергается сомнению, но и не подтверждается нотариусом [18].

8. В законе не указано, является ли обязательной явка самого свидетеля к нотариусу для допроса. Как правило, допрос происходит на добровольной основе, когда обратившееся к нотариусу лицо обеспечивает явку свидетеля к нотариусу.

Но в случае неявки свидетеля по вызову нотариус сообщает об этом в суд по месту жительства свидетеля или эксперта для принятия мер, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации. Сам нотариус не обладает компетенцией по наложению штрафа или обеспечению принудительного привода свидетеля к нотариусу.

9. При допросе свидетеля нотариус не проверяет, насколько сведения, предоставляемые таким свидетелем, отвечают требованиям об относимости и допустимости и связаны с предметом будущего спора, в то время как обязательным условием удовлетворения заявления об обеспечении доказательств судом является факт соответствия доказательств, об обеспечении которого просит заявитель, требованиям об относимости и допустимости к предмету иска [20]. По своей сути обеспечение доказательств нотариусом является протоколированием (фиксацией) их наличия и содержания в определенный момент [21].

⁴ Решение Арбитражного суда Омской области от 26 октября 2023 г. по делу № А46-3495/2023. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/98f946a9-f2bb-452b-aa6d-](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/98f946a9-f2bb-452b-aa6d-7445369b4633/1ae8684e-9715-4768-aea0-fa3724f2ef23/A46-3495-2023_20231026_Reshenie.pdf?isA)

7445369b4633/1ae8684e-9715-4768-aea0-fa3724f2ef23/A46-3495-2023_20231026_Reshenie.pdf?isA.

10. Преодолеть доказательственную силу протокола допроса свидетеля нотариусом можно исключительно путем допроса свидетеля в суде. Суд в силу принципа непосредственности обязан удовлетворить ходатайство лица, участвующего в деле, о допросе такого свидетеля, даже если у него не возникает никаких вопросов к форме и содержанию представленного протокола допроса свидетеля нотариусом.

При этом не исключается возможность осуществлять судом оценку такого доказательства как с точки зрения соблюдения процессуальной формы, так и с точки зрения его содержания при сопоставлении с другими доказательствами по делу. Такого способа защиты, как оспаривание действия нотариуса по вызову свидетеля, законом не предусмотрено⁵.

11. За совершение нотариального действия по обеспечению доказательств нотариус взимает пошлину. В связи с этим возникает интересный вопрос о том, относятся ли понесенные лицом расходы по обеспечению доказательств путем допроса свидетеля к числу судебных издержек в соответствии со ст. 94 ГПК РФ, подлежащих взысканию с противоположной стороны по результатам рассмотрения спора по существу.

Полагаем, что к числу судебных издержек такие расходы могут быть отнесены только в случае, когда сторона, понесшая расходы, докажет невозможность получения показаний свидетеля иным способом с меньшими затратами⁶.

Лицо, заявляющее о взыскании судебных издержек, должно доказать также связь между понесенными указанным лицом издержками и делом, рассматриваемым в суде с его участием. Недоказанность данных обстоятельств является основанием для отказа в возмещении судебных издержек⁷.

12. Производится ли выплата вознаграждения свидетелям, явившимся на допрос к нотариусу, – этот вопрос остается неразрешенным в законодательстве. Как предлагает Т.Г. Калиниченко, «от лица, обратившегося с просьбой о производстве обеспечения доказательств, нотариус требует внести деньги на оплату вознаграждения свидетелям и экспертам

и на другие расходы по производству обеспечения доказательств. Экспертам и свидетелям выдается вознаграждение за отвлечение их от занятий по ставкам, установленным для выдачи вознаграждения при вызове свидетелей и экспертов в суд» [22, с. 127].

13. Если нотариус усматривает невозможность обеспечения доказательств, он в соответствии со ст. 48 Основ законодательства о нотариате должен отказать в совершении нотариального действия. Соответствующий отказ заинтересованное лицо может обжаловать в порядке, предусмотренном гл. 37 ГПК РФ [23].

4. Заключение

Нотариальная деятельность нацелена на обеспечение защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц путем совершения предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации [24, с. 42].

Нельзя не отметить, что деятельность нотариуса по обеспечению доказательств имеет практическое значение для реализации и защиты прав лиц, участвующих в судопроизводстве, но такая деятельность должна иметь пределы осуществления, закрепленные законодательством о нотариате.

Деятельность суда и нотариата, безусловно, схожа между собой. Вместе с тем они не могут быть противопоставлены друг другу: их следует рассматривать как логически взаимосвязанные этапы процесса защиты нарушенных или оспариваемых прав [25].

В Определении Конституционного Суда РФ от 29 января 2019 г. № 223-О указано: «положение статьи 102 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, предусматривающее полномочие нотариуса по обеспечению доказательств, содействует сторонам в осуществлении их доказательственной деятельности и направлено на достижение задач гражданского судопроизводства по правильному и своевременному рассмотрению и разрешению гражданских дел»⁸.

Но полагаем, что задачи, стоящие перед нотариусом и определенные специальным законодательством, должны наделять нотариуса полномочиями по

законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела».

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 29 января 2019 г. № 223-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Николаева Егора Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 102 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате».

⁵ Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 8 февраля 2023 г. № 88-4737/2023. Здесь и далее судебные решения приводятся по СПС «Консультант Плюс».

⁶ Апелляционное определение Тульского областного суда от 11 января 2018 г. № 33-4358/2017.

⁷ Пункт 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 21 января 2016 г. № 1 «О некоторых вопросах применения

допросу свидетеля исключительно на стадии досудебного разбирательства и при строгом соблюдении положений гражданского процессуального законодательства. При этом допросу свидетеля, произведенному нотариусом, не должно придаваться повышенной доказательственной силы. Нотариусы не должны разделять компетенцию суда в вопросах обеспечения доказательств в форме допроса свидетеля. Следует внести изменения в положения гражданского процессуального законодательства в части предоставления

суду правомочий обеспечивать доказательства, включая допрос свидетеля, до возбуждения производства по делу, и активно развивать практику о применении судами досудебного обеспечения доказательств. Это в большей степени будет способствовать реализации принципов гражданского и арбитражного процесса, обеспечивая защиту прав участников процесса, и надлежащему собиранию достоверных, относимых и допустимых доказательств в рамках разрешения гражданско-правовых споров.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Треушников М. К. Судебные доказательства / М. К. Треушников. – 4-е изд. – М. : Городец, 2005. – 287 с.
2. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Г. А. Жилина. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2010. – 824 с.
3. Носырева Е. И. Обеспечение доказательств в цивилистическом процессе: развитие теории, законодательства и практики / Е. И. Носырева, Д. Г. Фильченко // Вестник гражданского процесса. – 2021. – Т. 11, № 5. – С. 159–190. – DOI: 10.24031/2226-0781-2021-11-5-159-190.
4. Калиниченко Т. Г. Допрос свидетеля при производстве нотариусом обеспечения доказательств / Т. Г. Калиниченко // Нотариус. – 2008. – № 6. – С. 11–14.
5. Бегичев А. В. Основные положения обеспечения нотариусами доказательств / А. В. Бегичев // Образование и право. – 2014. – № 3–4 (55–56). – С. 120–127.
6. Ларина Г. Р. Обеспечение доказательств в нотариальной практике / Г. Р. Ларина // Нотариальный вестник. – 2024. – № 1. – С. 43–52. – DOI: 10.53578/1819-6624_2024_1_43.
7. Березин Д. А. Нотариальная процедура обеспечения доказательств / Д. А. Березин // Нотариус. – 2018. – № 5. – С. 5–7.
8. Бегичев А. В. Виды обеспечения доказательств в гражданском и арбитражном процессах / А. В. Бегичев // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2013. – № 6. – С. 49–54.
9. Юзёфович В. Б. Доказательства и доказывание в арбитражном процессе: анализ правоприменительной практики. Выводы судебного юриста / В. Б. Юзёфович. – М. ; Берлин : Инфотропик Медиа, 2012. – 227 с.
10. Агаларова М. А. Значение нотариальной деятельности при осуществлении правосудия / М. А. Агаларова // Нотариальный вестник. – 2024. – № 1. – С. 15–22. – DOI: 10.53578/1819-6624_2024_1_15.
11. Фейгель Д. В. Доказательства в арбитражном процессе / Д. В. Фейгель // Налоги. – 2010. – № 2. – С. 28–31.
12. Малешин Д. Я. Содействие нотариата судебной реформе / Д. Я. Малешин // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2020. – Т. 11, вып. 1. – С. 67–86. – DOI: 10.21638/spbu14.2020.105.
13. Гражданское процессуальное право. Общая часть : учеб. : в 2 т. / под ред. П. В. Крашенинникова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Статут, 2022. – Т. 1. – 550 с.
14. Молчанов В. В. Судебное доказывание в будущем едином Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации / В. В. Молчанов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – № 3. – С. 35–41.
15. Ярошенко Т. В. Обеспечение доказательств как процессуальное и нотариальное действие / Т. В. Ярошенко // Нотариус. – 2021. – № 5. – С. 8–10.
16. Григоревский В. А. Возникновение института обеспечения доказательств в российском судопроизводстве / В. А. Григоревский // Арбитражный и гражданский процесс. – 2022. – № 8. – С. 35–39.
17. Прощальгин Р. А. Обеспечение доказательств нотариусом при рассмотрении дел в судах / Р. А. Прощальгин // Нотариус. – 2019. – № 3. – С. 34–37.
18. Шеметов А. К. Допрос нотариусом свидетеля как средство обеспечения доказательств / А. К. Шеметов // Нотариус. – 2019. – № 4. – С. 7–9.
19. Фрик О. В. Обеспечение доказательств как один из видов деятельности нотариуса по удостоверению бесспорных фактов / О. В. Фрик // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2012. – № 4 (33). – С. 109–114.

20. Наумова Е. А. Некоторые идеи обеспечения доказательств для единых правил судопроизводства по гражданским делам / Е. А. Наумова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2019. – № 2. – С. 29–33.
21. Рыжов К. Б. Новеллы законодательства об обеспечении доказательств нотариусом и доказательственной силе нотариальных документов / К. Б. Рыжов // Вестник Арбитражного суда Московского округа. – 2015. – № 4. – С. 85–91.
22. Калиниченко Т. Г. Обеспечение доказательств нотариусами / Т. Г. Калиниченко // Нотариальный вестник. – 2007. – № 12. – С. 11–17.
23. Лещенко А. И. Актуальные вопросы обеспечения доказательств нотариусом / А. И. Лещенко, А. И. Лещенко // Закон. – 2008. – № 9. – С. 165–171.
24. Борисова Л. В. Судебный контроль за совершением нотариальных действий не исключает ошибок / Л. В. Борисова // Нотариальный вестник. – 2021. – № 12. – С. 42–48. – DOI: 10.53578/1819-6624_2021_12_42.
25. Егорова М. Е. Взаимодействие суда и нотариата как правоохранительного органа по вопросам обеспечения деятельности суда / М. Е. Егорова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – № 10. – С. 3–6.

REFERENCES

1. Treushnikov M.K. *Judicial evidence*, 4th ed. Moscow, Gorodets Publ., 2005. 287 p. (In Russ.).
2. Zhilin G.A. (ed.). *Commentary to the Civil Procedure Code of the Russian Federation (article-by-article)*, 5th ed. Moscow, Prospekt Publ., 2010. 824 p. (In Russ.).
3. Nosyreva E.I., Filchenko D.G. Securing evidence in civil procedure: development of theory, legislative and practice. *Vestnik grazhdanskogo protsessa = Herald of Civil Procedure*, 2021, vol. 11, no. 5, pp. 159–190. DOI: 10.24031/2226-0781-2021-11-5-159-190. (In Russ.).
4. Kalinichenko T.G. Interrogation of a witness during the production of evidence by a notary. *Notarius = Notary*, 2008, no. 6, pp. 11–14 (In Russ.).
5. Begichev A.V. The main provisions of providing evidence notaries. *Obrazovanie i pravo*, 2014, no. 3–4 (55–56), pp. 120–127. (In Russ.).
6. Larina G.R. Perpetuation of evidence in notarial practice. *Notarial'nyi vestnik*, 2024, no. 1, pp. 43–52. DOI: 10.53578/1819-6624_2024_1_43. (In Russ.).
7. Berezin D.A. Notarial procedure of providing evidence. *Notarius = Notary*, 2018, no. 5, pp. 5–7. (In Russ.).
8. Begichev A.V. Types of evidence support in civil and arbitration proceedings. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2013, no. 6, pp. 49–54. (In Russ.).
9. Yuzefovich V.B. *Evidence and proof in the arbitration process: an analysis of law enforcement practice. Conclusions of a judicial lawyer*. Moscow, Berlin, Infotropik Media Publ., 2012. 227 p. (In Russ.).
10. Agalarova M.A. The value of notarial activities in the administration of justice. *Notarial'nyi vestnik*, 2024, no. 1, pp. 15–22. DOI: 10.53578/1819-6624_2024_1_15. (In Russ.).
11. Feigel D.V. Evidence in the arbitration process. *Nalogi = Taxes*, 2010, no. 2, pp. 28–31. (In Russ.).
12. Maleshin D.Ya. Role of the notary in judicial reform. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2020, vol. 11, iss. 1, pp. 67–86. DOI: 10.21638/spbu14.2020.105. (In Russ.).
13. Krashennnikov P.V. (ed.). *Civil procedural law. General part*, Textbook, in 2 volumes, 2nd ed. Moscow, Statut Publ., 2022. Vol. 1. 550 p. (In Russ.).
14. Molchanov V.V. Proving in court in the future unified Civil Procedure Code of the Russian Federation. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh-civil procedure*, 2015, no. 3, pp. 35–41. (In Russ.).
15. Yaroshenko T.V. Provision of evidence as a procedural and notarial act. *Notarius = Notary*, 2021, no. 5, pp. 8–10. (In Russ.).
16. Grigorevsky V.A. Origination of the institution of conservation of evidence in russian judicial proceedings. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh-civil procedure*, 2022, no. 8, pp. 35–39. (In Russ.).
17. Proschalygin R.A. Perpetuation of evidence by a notary in judicial proceedings. *Notarius = Notary*, 2019, no. 3, pp. 34–37. (In Russ.).
18. Shemetov A.K. Notary's interrogation of a witness as a means of securing the evidence. *Notarius = Notary*, 2019, no. 4, pp. 7–9. (In Russ.).

19. Frick O.V. Provide evidences as a one kind of notarial activities for notarization of undisputed facts. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo" = Herald of Omsk university. Series "Law"*, 2012, no. 4 (33), pp. 109–114. (In Russ.).
20. Naumova E.A. Some evidence securing ideas for unified civil case proceedings rules. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh-civil procedure*, 2019, no. 2, pp. 29–33. (In Russ.).
21. Ryzhov K.B. Novelties of legislation on the provision of evidence by a notary and the evidentiary value of notarial documents. *Vestnik Arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga*, 2015, no. 4, pp. 85–91. (In Russ.).
22. Kalinichenko T.G. Providing evidence by notaries. *Notarial'nyi vestnik*, 2007, no. 12, pp. 11–17. (In Russ.).
23. Leshchenko A.I., Leshchenko A.I. Actual issues of providing evidence by a notary. *Zakon*, 2008, no. 9, pp. 165–171. (In Russ.).
24. Borisova L.V. Judicial control over the performance of notarial acts does not exclude errors. *Notarial'nyi vestnik*, 2021, no. 12, pp. 42–48. DOI: 10.53578/1819-6624_2021_12_42. (In Russ.).
25. Egorova M.E. Interaction of the court and notariate as a law enforcement body in matters of the court activities supporting. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh-civil procedure*, 2015, no. 10, pp. 3–6. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кайзер Юлия Валерьевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и арбитражного процесса Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: kajjuly@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 5491-0023

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Julia V. Kaiser – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Civil and Arbitration Procedure Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: kajjuly@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 5491-0023

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кайзер Ю.В. Особенности и порядок допроса свидетеля нотариусом / Ю.В. Кайзер // Правоприменение. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 132–141. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).132-141.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kaiser Ju.V. Peculiarities and procedure for interrogation of a witness by a notary public. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 132–141. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).132-141. (In Russ.).

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

THE LAW ENFORCEMENT IN INTERNATIONAL LAW

УДК 34.05

DOI 10.52468/2542-1514.2025.9(1).142-151



ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЕС: ПРОЕКЦИЯ НА ЕАЭС

Р.А. Касьянов¹, М.А. Евдокимов², Ш.А. Гулиев¹

¹ *Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, г. Москва, Россия*

² *ООО «Компания БКС», г. Новосибирск, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

04 июня 2024 г.

Дата принятия в печать –

10 января 2025 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2025 г.

Ключевые слова

Европейский Союз / ЕС, Европейская комиссия, Евростат, статистическая деятельность, Евразийский экономический союз / ЕАЭС, Евразийская экономическая комиссия, официальная статистическая информация, NACE, Банк России, отчетность

Рассматриваются вопросы эволюции правового регулирования статистической деятельности в Европейском Союзе (ЕС) и Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС). Выделяется уровень унификации (гармонизации, стандартизации) статистической деятельности в интеграционных объединениях через анализ учредительных договоров и ключевых правовых актов рассматриваемых интеграционных объединений. Проводится сравнительный анализ правового регулирования статистической деятельности в ЕС и ЕАЭС в разрезе организационного механизма осуществления статистической деятельности. Установив основные характеристики указанных организационных механизмов, авторы раскрывают перспективы и анализируют проблемы правоприменения в сфере реализации статистической деятельности интеграционных объединений. Выделяя общее и особое, делается вывод о сходстве ключевых черт статистической деятельности (наличие сходных принципов ее осуществления, наличие программ ее осуществления и развития) и ключевых отличиях (наличие двухуровневой организационной структуры, более широкого спектра правовых актов в ЕС), что объясняется, в том числе, историческими особенностями развития ЕС и ЕАЭС.

LEGAL ASPECTS OF STATISTICAL ACTIVITY IN THE EU: PROJECTION ON THE EAEU

Rustam A. Kasyanov¹, Mikhail A. Evdokimov², Shamil A. Guliyev¹

¹ *MGIMO University, Moscow, Russia*

² *BrokerCreditService Ltd, Novosibirsk, Russia*

Article info

Received –

2024 June 04

Accepted –

2025 January 10

Available online –

2025 March 20

Keywords

European Union / EU, European Commission, Eurostat, statistics, Eurasian Economic Union / EAEU, Eurasian Economic Commission, official statistical information, NACE, Bank of Russia, reporting

The Subject of research is the legal regulation of statistical activities in the European Union (the EU) and the Eurasian Economic Union (the EAEU) in the context of the organizational mechanism of statistical activities.

The purpose of research is the analysis of the main characteristics of organizational mechanisms of statistical activities, the prospects and problems of law enforcement in the field of statistical activity of integration associations.

The research methods include both theoretical (analysis, synthesis, deduction, induction, analogy) and special legal methods of cognition (formal legal and comparative legal).

The main results and the scope of application. Provisions for implementation of organization of statistical activities are reflected in the primary treaties of both the EU and the EAEU. The both integration associations have similar principles lying on basis of regulation of statistical activities, including the organization of the mechanism of interaction between national competent authorities and supranational bodies of integration associations. However, regulation at the level of secondary law complements the norms of primary law and the principles to varying degrees.

In the framework of the legal support for statistical activities, the focus of the EAEU, in contrast to the EU, is on the development of legal instruments for its implementation due in

particular to the fact that the EAEU covers much fewer spheres than the EU. At the same time, both the EU and the EAEU face problems of law enforcement which come from the lack of a unified reporting methodology, the desire of states to maintain sovereignty. Nowadays statistical activities are carried out separately within the framework of sectoral legal acts, but the digitalization has a potential to bring a greater unification of the regulation of statistical activities within each of the integration associations.

1. Введение

Статистика, представляющая собой в широком смысле количественный учет показателей развития производства и общества, с одной стороны, является фиксацией положения указанного развития, который может быть использован при поиске наиболее оптимального пути повышения эффективности деятельности, а с другой стороны, является продуктом такой деятельности [1, р. 277]. Оказывая двунаправленное влияние друг на друга, статистика представляет собой и отдельный вид общественных отношений, регулируемых правом, и является неотъемлемой частью других правоотношений.

Одной из ключевых особенностей статистики является ее потенциал к унификации [2, р. 310] (гармонизации, стандартизации) обрабатываемых данных, что сделало ее привлекательной сферой для установления регулирования в рамках интеграционных объединений.

В самом начале процесса европейской интеграции Европейское объединение угля и стали, начавшее функционировать в 1952 г.¹, уже в 1953 г. создало статистический отдел для угольной и сталелитейной промышленности (первый предшественник Евростата). Созданный в 2014 г. Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС) также содержит в своем учредительном договоре² положения, регулирующие вопросы статистики.

Ряд крупных сходств между Европейским Союзом (далее – ЕС) и ЕАЭС [3, р. 616] (наличие свобод движения товаров, лиц, услуг и капиталов, достижение совместных экономических целей и др.) делает актуальным вопрос о сопоставимости подходов ук-

занных интеграционных объединений в отношении регулирования статистической деятельности.

2. Организационно-правовой механизм статистической деятельности

Система права обоих интеграционных объединений в общем виде представляет собой совокупность норм первичного, вторичного и мягкого права [4, р. 472; 5]. Действующие нормы первичного права ЕС для статистической деятельности основаны на Договоре о Европейском Союзе (далее – ДЕС) и Договоре о функционировании Европейского Союза³ (далее – ДФЕС). Договор ЕАЭС, являясь источником первичного права ЕАЭС, содержит более комплексное регулирование статистической деятельности, которое в праве ЕС конкретизируется нормами вторичного права в рамках Регламента (ЕС) № 223/2009 Европейского парламента и Совета от 11 марта 2009 г. о европейской статистике и отмене Регламента (ЕС, Евратом) № 1101/2008⁴ (далее – Регламент о статистической деятельности). Данное отличие кроется в истории правового становления интеграционных объединений, в связи с чем в ЕС, как правило, нововведения вводятся на уровне вторичного права (как ранее это было сделано в отношении свободы движения капитала [6]) ввиду сложной процедуры инициации изменений на уровне первичного права, с учетом особенностей прецедентного характера судебной системы ЕС [7, р. 135], которые выражаются в большей конкретизации статистических принципов для целей толкования норм [8, р. 396].

Согласно ст. 4 Регламента о статистической деятельности в ЕС образуется Европейская статистическая система. Она подразумевает под собой взаимо-

¹ Treaty establishing the European Coal and Steel Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/ceca/sign>.

² Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29 мая 2014 г., с изменениями и дополнениями) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj.

⁴ Regulation (EC) No 223/2009 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on European statistics and repealing Regulation (EC, Euratom) No 1101/2008 of the European Parliament and of the Council on the transmission of data subject to statistical confidentiality to the Statistical Office of the European Communities, Council Regulation (EC) No 322/97 on Community Statistics, and Council Decision 89/382/EEC, Euratom establishing a Committee on the Statistical Programmes of the European Communities. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/223/oj>.

действие двух уровней: наднационального статистического органа в лице Европейской комиссии (Евростат) и национальных статистических органов, а также иных компетентных органов государств-членов. Функционирование Европейской статистической системы обеспечивается Европейской статистической программой, предусмотренной ст. 1 Регламента о статистической деятельности.

Организация национального уровня Европейской статистической системы предполагает обязательное наличие национальных статистических органов, которые должны обеспечивать выполнение Европейской статистической программы посредством организации взаимодействия компетентных органов государств-членов на национальном уровне. Указанные национальные статистические органы заносятся Европейской комиссией (Евростатом) в перечень ответственных организаций, в связи с чем последние вправе получать финансирование ЕС на осуществление статистической деятельности.

Интересной особенностью относительно других европейских систем (например, Европейской системы финансового надзора [9]) является наличие требований европейского законодателя непосредственно к национальным статистическим органам. Так, ст. 5 Регламента о статистической деятельности устанавливает ряд требований к главам национальных статистических органов, основанных на принципе независимости при осуществлении своих полномочий, что в некоторой степени схоже с концепцией независимости глав наднациональных органов интеграционного объединения.

Указанное обстоятельство интересно с точки зрения реализации принципов subsidiarity и пропорциональности [10, р. 30], поскольку представляется, что в данной ситуации ЕС не только пошел на юридическую унификацию статистической деятельности в ЕС, но также начал устанавливать модель ее осуществления на национальном уровне.

Основным инструментом взаимодействия двух уровней Европейской статистической системы является комитет указанной системы, состоящий из глав национальных статистических органов, на котором обсуждаются лучшие практики статистической деятельности в ЕС. Результаты таких обсуждений формируются в кодексах поведения.

Евростат обладает уникальным статусом относительно множества иных наднациональных органов ЕС [11; 12] (например, Европейского органа по ценным бумагам и рынкам), поскольку одновременно является таким органом и генеральным ди-

ректором Европейской комиссии, в связи с чем в соответствии с юридико-техническими требованиями в тексте Регламента о статистической деятельности используется сокращение «[Европейская] Комиссия (Евростат)», а не просто Евростат, который активно вовлекается во взаимодействие с органами комитологии [13].

Хотя Договор ЕАЭС содержит порядок формирования и распространения официальной статистической информации, фактически указанный порядок менее детализирован, чем вышеуказанный организационный механизм в ЕС.

Примечательно, что если в ЕС сферы регулирования статистической информации не ограничены, то в ЕАЭС иная ситуация: п. 3 Приложения № 4 к Договору ЕАЭС делает акцент на статистической информации именно о товарах при взаимной торговле, предписывая уполномоченным органам государств-членов осуществлять соответствующее ведение статистики. В развитие указанного положения п. 4 рассматриваемого приложения содержит требование о необходимости использования методологии, утверждаемой Комиссией, при формировании статистики в отношении товаров. Вместе с тем Комиссия наделена правом запрашивать и иную информацию.

Обязанность по обеспечению полноты, достоверности и своевременности предоставления официальной статистической информации закреплена за компетентными органами. Таким образом, Договор ЕАЭС накладывает на такие органы ряд обязанностей в части статистической деятельности. Вместе с тем указанные формулировки содержат в себе правовую неопределенность в связи с отсутствием критериев по определению соответствия информации критериям осуществления статистической деятельности (в отличие от регулирования ЕС, где дается расшифровка принципов осуществления статистической деятельности). Данное обстоятельство, скорее всего, приведет к необоснованно широкому или, наоборот, узкому пределу усмотрения со стороны компетентных органов в части подготовки официальной статистической информации, учитывая право указанных органов уведомить Комиссию о невозможности предоставления информации. Также в Договоре ЕАЭС или правовых актах ЕАЭС отсутствуют какие-либо специфичные требования к национальным статистическим органам (в отличие от ЕС).

Сходство организационных механизмов осуществления статистической деятельности ЕС и ЕАЭС заключается в том, что системообразующими органами являются Европейская комиссия (Евростат) и

Комиссия соответственно. Вместе с тем полномочия Комиссии существенно ограничены. В частности, Комиссия лишь осуществляет сбор, накопление, систематизацию официальной статистической информации, а также координацию методологического взаимодействия между компетентными органами (что сильно отличается на фоне созданной в ЕС Европейской статистической системы).

3. Перспективы и проблемы правоприменения

Основным документом, обеспечивающим направление статистической деятельности в ЕС, является Европейская статистическая программа (текущая версия рассчитана на 2021–2027 гг.), которая является частью Программы единого рынка в целях его дальнейшего развития [14, р. 115] и установлена актом вторичного права прямого действия – регламентом⁵ (далее – Регламент о статистической программе).

Основные задачи Европейской статистической программы разбиты на ряд ключевых направлений (Приложение № 2 к Регламенту о статистической программе), которые включают в себя положения об Экономическом и валютном союзе [15, р. 290], включая вопросы инвестирования [16]; положения в части внутреннего рынка [17], биоразнообразия и устойчивого развития [18].

В ЕАЭС, аналогично ЕС, в соответствии с п. 14 Приложения № 4 к Договору ЕАЭС также реализуется программа развития интеграции в сфере статистики ЕАЭС (текущая программа рассчитана на 2021–2025 гг.), принятая в форме Решения Совета Комиссии⁶ (далее – Статистическая программа ЕАЭС). Ключевыми задачами данной программы стало повышение сопоставимости официальной статистической информации между государствами-членами, развитие единой системы классификации.

При этом в вводной части указывается, что формирование официальной статистической информа-

ции осуществляется не только в рамках свободы движения товаров, но также лиц, услуг и капитала. Указанное свидетельствует о том, что несмотря на ограничение компетенции ЕАЭС в рамках договора ЕАЭС по формированию статистики в отношении лишь товаров, ЕАЭС дальше развивает интеграцию в рамках статистической деятельности. Одним из ключевых направлений стала гармонизация применяемых методологий на национальном уровне [19].

Общим для статистических программ ЕС и ЕАЭС является то, что обе программы направлены на международную кооперацию, при этом при условии соблюдения обязательств по конфиденциальности информации, предусмотренных соответствующими правовыми актами [20; 21]. Ключевое отличие Статистической программы ЕАЭС заключается в том, что она предполагает также развитие правовой базы статистической деятельности в ЕАЭС, включая принятие новых правовых актов ЕАЭС, совершенствование национального законодательства государств-членов.

Осуществление статистической деятельности в ЕС сталкивается с рядом проблем неэффективной реализации норм об унификации (гармонизации, стандартизации) отчетности и эффективном взаимодействии субъектов Европейской статистической системы.

Например, в 2015 г. Европейская комиссия приняла План действий по циклической экономике⁷, из которого следовало, что по всем видам деятельности, определенным в Статистической классификации видов экономической деятельности в Европейском сообществе (далее – СКВЭДЕС, англ. *NACE*⁸) с 2004 по 2016 г. в горнодобывающей отрасли (разведка, изыскательские работы, добыча и переработка руд) было произведено около 23–30 % отходов, в связи с чем требовалось сократить указанные объемы. Одним из элементов указанного Плана действий стала координация в сфере статистической деятельности в

⁵ Regulation (EU) 2021/690 of the European Parliament and of the Council of 28 April 2021 establishing a programme for the internal market, competitiveness of enterprises, including small and medium-sized enterprises, the area of plants, animals, food and feed, and European statistics (Single Market Programme) and repealing Regulations (EU) No 99/2013, (EU) No 1287/2013, (EU) No 254/2014 and (EU) No 652/2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/690/oj>.

⁶ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 23 ноября 2020 г. № 116 «О Программе развития интеграции в сфере статистики Евразийского экономического союза на 2021–2025 годы». URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01527980/err_10122020_116.

⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: closing the loop – An EU action plan for the circular economy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>.

⁸ Regulation (EC) No 1893/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 establishing the statistical classification of economic activities NACE Revision 2 and amending Council Regulation (EEC) No 3037/90 as well as certain EC Regulations on specific statistical domains. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2006/1893/oj>.

целях установления точных сведений по данным показателям в разрезе каждого государства-члена и всего ЕС. При этом ни одного мероприятия по улучшению качества статистики в данной сфере не было определено.

Правовой основой подготовки отчетности по обращению с отходами добывающей промышленности стала Директива об управлении отходами добывающей промышленности⁹. Согласно ст. 18 указанной директивы раз в три года государства-члены должны направлять отчет Европейской комиссии по имплементации директивы, включая статистические сведения, затем Европейская комиссия готовит консолидированный отчет, при этом Евростат не значится как специальный субъект подготовки данной статистической отчетности. В результате часть статистических сведений не была предоставлена либо не соответствовала стандартам [22, р. 345] – национальные статистические органы публикуют отчетность самостоятельно, определяя охват и необходимые категории для отчетности (в частности, в вопросе определения предмета в качестве опасных отходов и (или) инертных отходов). Кроме того, на примере Польши указанные данные различаются в зависимости от источника публикации – Евростат, Польское статистическое управление [23], Польский геологический институт и др. Кроме того, при подготовке отчетности используются классификации СКВЭДЕС, а также национальная классификация и классификация ООН.

Учитывая изложенное, следует констатировать, что унификация статистической деятельности осуществлена не в полной мере. Регламент о статистической деятельности и Регламент о статистической программе, в соответствии со ст. 288 ДФЕС, имеют общее действие, обязательны в полном объеме и подлежат прямому применению во всех государствах-члена. Вместе с тем предусмотренные ими унифицированные правила носят общий характер, создание системы взаимодействия между уровнями

Европейской статистической системы не позволяет эффективно установить стандартизированные подходы к методологии подготовки отчетности.

Основным документом, обеспечивающим стандартизацию методологии отчетности, является Регламент о СКВЭДЕС¹⁰, который предусматривает применение СКВЭДЕС при подготовке статистической отчетности. И хотя СКВЭДЕС в 2023 г. был обновлен для более удобного использования с принятием делегированного регламента Европейской комиссии¹¹, ст. 4 Регламента о СКВЭДЕС оставляет за государствами-членами право применения национального классификатора, что приводит к вышеобозначенным различиям в результатах подготавливаемых отчетов. Таким правом, например, пользуется Польша, которая не раз занимала сторону защитника национального суверенитета, фактически пытаясь применить принципы субсидиарности и пропорциональности в обратную сторону [24].

Профильные директивы (на примере Директивы об управлении отходами добывающей промышленности) не устанавливают достаточных правил, обеспечивающих гармонизацию. Кроме того, директивы в силу ст. 288 ДФЕС обязательны лишь в отношении результата, которого требуется достичь, но оставляет в компетенции национальных органов выбор формы и способов достижения.

Таким образом, методы унификации (гармонизации, стандартизации) не позволяют достигнуть более эффективного функционирования Европейской статистической системы на текущем этапе развития интеграции в ЕС.

Сходные проблемы можно наблюдать в рамках правоприменения среди государств – членов ЕАЭС.

Несколько лет назад в Указании Банка России № 5117-У¹² (далее – Указание № 5117-У об отчетности) в порядке составления отчетности по форме 0420421 содержалась ссылка на применение СКВЭДЕС. В 2019 г. Банк России представил разъяснение¹³, где рекомендовал финансовым организациям при запол-

⁹ Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC – Statement by the European Parliament, the Council and the Commission. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/21/oj>.

¹⁰ Regulation (EC) No 1893/2006.

¹¹ Commission Delegated Regulation (EU) 2023/137 of 10 October 2022 amending Regulation (EC) No 1893/2006 of the European Parliament and of the Council establishing the statistical classification of economic activities NACE Revision 2. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2023/137/oj.

¹² Указание Банка России от 4 апреля 2019 г. № 5117-У «О формах, сроках и порядке составления и представления отчетности профессиональных участников рынка ценных бумаг, организаторов торговли, клиринговых организаций и лиц, осуществляющих функции центрального контрагента, а также другой информации в Центральный банк Российской Федерации». Здесь и далее акты Банка России приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Разъяснение по заполнению формы 0420416.

нении отчетности по форме 0420416, предусмотренной Указанием № 5117-У об отчетности, руководствоваться методологическими пояснениями Рекомендации Коллегии Комиссии от 18 августа 2015 г. № 18 «О классификации институциональных секторов экономики» (далее – КИСЭ).

При этом характерно, что в новом Указании Банка России от 30 сентября 2022 г. № 6282-У¹⁴, содержащим в себе актуальные формы отчетности, ссылки на СКВЭДЕС исключена, а ссылка на КИСЭ так и осталась в виде разъяснения Банка России, не имеющего юридической силы.

Указанная ситуация объясняется тем, что в соответствии с п. 7.16 Положения Банка России от 22 сентября 2017 г. № 602-П о подготовке нормативных актов Банка России¹⁵ в тексте нормативного акта Банка России, подлежащего направлению на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации, могут приводиться ссылки на нормативные правовые акты высшей или равной юридической силы.

В этой связи исключение ссылки на СКВЭДЕС вполне логично, учитывая, что правовые акты ЕС на территории России не применимы, при этом ЕАЭС создает собственные классификаторы. Вместе с тем текущая форма издания КИСЭ в виде рекомендации не позволяет придать классификаторам ЕАЭС обязательную юридическую силу (как, например, изданный в форме регламента СКВЭДЕС в ЕС).

4. Выводы

Ключевым моментом в рамках правового обеспечения статистической деятельности ЕС и ЕАЭС яв-

ляется нацеленность ЕАЭС на развитие правового инструментария по ее осуществлению, обусловленное, в частности, тем, что ЕАЭС покрывает гораздо меньше областей, которые являются фокусом для статистической деятельности, в то время как оба интеграционных объединения имеют целью обеспечить свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капитала, в том числе в рамках развития динамики отраслевых рынков с учетом их цифровизации.

В рамках осуществления статистической деятельности и ЕС, и ЕАЭС сталкиваются с проблемами правоприменения, обусловленными, с одной стороны, отсутствием единой методологии подготовки отчетности, с другой стороны, желанием государств сохранить суверенитет в рамках своей системы права, в связи с чем национальное право заточено на применение национальных стандартов и классификаторов. Последнее происходит вне зависимости от применения методов унификации (в рамках ЕС) и методов стандартизации (в рамках ЕАЭС).

Кроме того, следует отметить, что несмотря на консолидацию совокупности норм права в учредительных договорах и профильных правовых актах, статистическая деятельность осуществляется разрозненно в рамках отраслевых правовых актов. Представляется, что растущие темпы цифровизации [25] позволят обеспечить более единообразные подходы к подготовке и анализу статистической отчетности, что впоследствии приведет к большей унификации регулирования статистической деятельности в рамках каждого из интеграционных объединений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Didier E. Do Statistics “Perform” the Economy? / E. Didier // Do Economists Make Markets? / eds. D. McKenzie, F. Muniesa, S. Leung-Sea. – Princeton University Press, 2008. – P. 276–310. – DOI: 10.1515/9780691214665-012.
2. Mussari R. EPSAS and the unification of public sector accounting across Europe / R. Mussari // Accounting, Economics and Law. – 2014. – Vol. 4, iss. 3. – P. 299–312. – DOI: 10.1515/acl-2014-0019.
3. Kasyanov R. A. The EU Experience as a Model for the Development of a Single Financial Market Regulation in the Eurasian Economic Union (EAEU) / R. A. Kasyanov // European Company and Financial Law Review. – 2019. – Vol. 16, iss. 5. – P. 592–621. – DOI: 10.1515/ecfr-2019-0021.
4. Syrpis P. The relationship between primary and secondary law in the EU / P. Syrpis // Common Market Law Review. – 2015. – Vol. 52, iss. 2. – P. 461–487. – DOI: 10.54648/COLA2015029.

¹⁴ Указание Банка России от 30 сентября 2022 г. № 6282-У «Об объеме, формах, сроках и порядке составления и представления в Банк России отчетности профессиональных

участников рынка ценных бумаг, организаторов торговли и клиринговых организаций, а также другой информации».

¹⁵ Положение Банка России от 22 сентября 2017 г. № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России».

5. Дьяченко Е. Б. Применение права ЕАЭС национальными судебными органами и развитие межсудебного диалога / Е. Б. Дьяченко // *Правоприменение*. – 2022. – Т. 6, №. 4. – С. 244–260. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).244-260.
6. Евдокимов М. А. Союз рынков капитала ЕС: правовой механизм : дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Евдокимов – М., 2022. – 277 с.
7. Sehnálek D. The European Perspective on the Notion of Precedent – are EU and Czech Court Decisions Source of Law? / D. Sehnálek // *European Studies - The Review of European Law, Economics and Politics*. – 2020. – Vol. 7, iss. 1. – P. 125–153. – DOI: 10.2478/eustu-2022-0050.
8. Krommendijk J. The highest Dutch courts and the preliminary ruling procedure: Critically obedient interlocutors of the Court of Justice / J. Krommendijk // *European Law Journal*. – 2019. – Vol. 25, iss. 4. – P. 394–415. – DOI: 10.1111/eulj.12322.
9. Евдокимов М. А. Правовой механизм Союза рынков капитала ЕС: будет ли обеспечена свобода движения капитала? / М. А. Евдокимов, Р. А. Касьянов // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. – 2023. – Т. 16, № 3. – С. 221–244. – DOI: 10.17323/2072-8166.2023.3.221.244.
10. Vrabie M. Judicial Review of Administrative Action at National Level under the EU Charter of Fundamental Rights and General Principles of EU Law / M. Vrabie // *Central European Public Administration Review*. – 2020. – Vol. 18, no. 1. – P. 25–49. – DOI: 10.17573/cepar.2020.1.02.
11. Trondal J. Beyond the EU membership-non-membership dichotomy? Supranational identities among national EU decision-makers / J. Trondal // *Journal of European Public Policy*. – 2002. – Vol. 9, iss. 3. – P. 468–487. – DOI: 10.1080/13501760210139722.
12. Blom-Hansen J. The origins of the EU comitology system: a case of informal agenda-setting by the Commission / J. Blom-Hansen // *Journal of European Public Policy*. – 2008. – Vol. 15, iss. 2. – P. 208–226. – DOI: 10.1080/13501760701817716.
13. Fernández Pasarín A. M. Unveiling Inconsistency: Consensus and Contestation along the Council–Comitology Cycle of EU Policy-Making / A. M. Fernández Pasarín, N. Font // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. – 2022. – Vol. 60, iss. 2. – P. 427–444. – DOI: 10.1111/jcms.13244.
14. Kasyanov R. Towards single market in financial services: highlights of the EU and the EAEU financial markets regulation / R. Kasyanov, A. Kriger // *Russian Law Journal*. – 2020. – Vol. 8, iss. 1. – P. 111–137.
15. Howarth D. Economic and Monetary Union at twenty: a stocktaking of a tumultuous second decade: introduction / D. Howarth, A. Verdun // *Journal of European Integration*. – 2020. – Vol. 42, iss. 3 : Economic and Monetary Union at Twenty: A stocktaking of a tumultuous second decade. – P. 287–293. – DOI: 10.1080/07036337.2020.1730348.
16. Zeynalova A. Foreign Direct Investment in the EU / A. Zeynalova. – December 24, 2020. – DOI: 10.2139/ssrn.3754769.
17. Iossa A. Cross-Border Social Dumping as a ‘Game of Jurisdiction’—Towards a Legal Geography of Labour Relations in the EU Internal Market / A. Iossa, M. Persdotter // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. – 2021. – Vol. 59, iss. 5. – P. 1086–1102. – DOI: 10.1111/jcms.13166.
18. Marco-Fondevila M. Trends in private sector engagement with biodiversity: EU listed companies' disclosure and indicators / M. Marco-Fondevila, I. Álvarez-Etxeberria // *Ecological Economics*. – 2023. – Vol. 210. – Art. 107864. – DOI: 10.1016/j.ecolecon.2023.107864.
19. Джагитян Э. П. Перспективы и риски формирования институциональной структуры банковского регулирования в ЕАЭС / Э. П. Джагитян // *Вестник международных организаций*. – 2019. – Т. 14, № 2. – С. 245–274.
20. Borgesius F. J. Z. The right to communications confidentiality in Europe: protecting privacy, freedom of expression, and trust / F. J. Z. Borgesius, W. Steenbruggen // *Theoretical Inquiries in Law*. – 2019. – Vol. 20, iss. 1. – P. 291–322. – DOI: 10.1515/til-2019-0010.
21. Malone M. Comparing Canada’s proposed Critical Cyber Systems Protection Act with cybersecurity legal requirements in the EU / M. Malone, R. Walton // *International Cybersecurity Law Review*. – 2023. – Vol. 4, iss. 2. – P. 165–196. – DOI: 10.1365/s43439-023-00082-1.

22. Kulczycka J. Challenges in the management of data on extractive waste — the Polish case / J. Kulczycka, E. Dziobek, A. Szmiłyk // *Mineral Economics*. – 2020. – Vol. 33, iss. 3. – P. 341–347. – DOI: 10.1007/s13563-019-00203-5.

23. Woźniak E. Bioeconomy development factors in the European Union and Poland / E. Woźniak, A. Ty-czewska, T. Twardowski // *New Biotechnology*. – 2021. – Vol. 60. – P. 2–8. – DOI: 10.1016/j.nbt.2020.07.004.

24. Chugunov D.K. Comprehension of the EU Political and Legal Development / D. K. Chugunov, R. A. Kasyanov, M. A. Evdokimov // *Kutafin Law Review*. – 2023. – Vol. 9, iss. 4. – P. 713–739. – DOI: 10.17803/2313-5395.2022.4.22.713-739.

25. Dar W. The investor-state arbitration legitimacy crisis: Could AI be its future savior (or resurrector)? / W. Dar, B. Praštalo // *Pravni zapisi*. – 2023. – Vol. 14, br. 1. – S. 21–58. – DOI: 10.5937/pravzap1-43940.

REFERENCES

1. Didier E. Do Statistics “Perform” the Economy?, in: MacKenzie D., Muniesa F., Leung-Sea S. (eds.). *Do Economists Make Markets?*, Princeton University Press, 2008, pp. 276–310. DOI: 10.1515/9780691214665-012.

2. Mussari R. EPSAS and the unification of public sector accounting across Europe. *Accounting, Economics and Law*, 2014, vol. 4, iss. 3, pp. 299–312. DOI: 10.1515/ael-2014-0019.

3. Kasyanov R.A. The EU Experience as a Model for the Development of a Single Financial Market Regulation in the Eurasian Economic Union (EAEU). *European Company and Financial Law Review*, 2019, vol. 16, iss. 5, pp. 592–621. DOI: 10.1515/ecfr-2019-0021.

4. Syrpis P. The relationship between primary and secondary law in the EU. *Common Market Law Review*, 2015, vol. 52, iss. 2, pp. 461–487. DOI: 10.54648/cola2015029.

5. Diyachenko E.B. Application of the EAEU law by national courts and development of judicial dialogue. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 244–260. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).244-260.

6. Evdokimov M.A. *The Capital Markets Union: Legal Mechanism*, Cand. Diss. Moscow, 2022. 277 p. (In Russ.).

7. Sehnálek D. The European Perspective on the Notion of Precedent – are EU and Czech Court Decisions Source of Law?. *European Studies - The Review of European Law, Economics and Politics*, 2020, vol. 7, iss. 1, pp. 125–153. DOI: 10.2478/eustu-2022-0050.

8. Krommendijk J. The highest Dutch courts and the preliminary ruling procedure: Critically obedient interlocutors of the Court of Justice. *European Law Journal*, 2019, vol. 25, no. 4, pp. 394–415. DOI: 10.1111/eulj.12322.

9. Evdokimov M., Kas'yanov R. Legal Mechanism of EU Capital Markets Union: Will Free Capital Flow Provided?. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2023, vol. 16, no. 3, pp. 221–244 DOI: 10.17323/2072-8166.2023.3.221.244. (In Russ.).

10. Vrabie M. Judicial Review of Administrative Action at National Level under the EU Charter of Fundamental Rights and General Principles of EU Law. *Central European Public Administration Review*, 2020, vol. 18, no. 1, pp. 25–49. DOI: 10.17573/cepar.2020.1.02.

11. Trondal J. Beyond the EU membership- non-membership dichotomy? Supranational identities among national EU decision-makers. *Journal of European Public Policy*, 2002, vol. 9, iss. 3, pp. 468–487. DOI: 10.1080/13501760210139722.

12. Blom-Hansen J. The origins of the EU comitology system: A case of informal agenda-setting by the Commission. *Journal of European Public Policy*, 2008, vol. 15, iss. 2, pp. 208–226. DOI: 10.1080/13501760701817716.

13. Fernández Pasarín A.M., Font N. Unveiling Inconsistency: Consensus and Contestation along the Council-Comitology Cycle of EU Policy-Making. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2022, vol. 60, iss. 2, pp. 427–444. DOI: 10.1111/jcms.13244.

14. Kasyanov R., Kriger A. Towards single market in financial services: highlights of the EU and the EAEU financial markets regulation. *Russian Law Journal*, 2020, vol. 8, iss. 1, pp. 111–137.

15. Howarth D., Verdun A. Economic and Monetary Union at twenty: a stocktaking of a tumultuous second decade: introduction. *Journal of European Integration*, 2020, vol. 42, iss. 3: Economic and Monetary Union at Twenty: A stocktaking of a tumultuous second decade, pp. 287–293. DOI: 10.1080/07036337.2020.1730348.

16. Zeynalova A. *Foreign Direct Investment in the EU*. December 24, 2020. DOI: 10.2139/ssrn.3754769.

17. Iossa A., Persdotter M. Cross-Border Social Dumping as a ‘Game of Jurisdiction’ – Towards a Legal Geography of Labour Relations in the EU Internal Market. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2021, vol. 59, iss. 5, pp. 1086–1102. DOI: 10.1111/jcms.13166.

18. Marco-Fondevila M., Álvarez-Etxeberria I. Trends in private sector engagement with biodiversity: EU listed companies’ disclosure and indicators. *Ecological Economics*, 2023, vol. 210, art. 107864. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2023.107864.

19. Dzhagityan E. Shaping the EAEU’s Institutional Framework for Banking Regulation: Perspectives and Risks. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsii = International Organisations Research Journal*, 2019, vol. 14, no. 2, pp. 212–237. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-10.

20. Borgesius F.J.Z., Steenbruggen W. The right to communications confidentiality in Europe: Protecting privacy, freedom of expression, and trust. *Theoretical Inquiries in Law*, 2019, vol. 20, iss. 1, pp. 291–322. DOI: 10.1515/til-2019-0010.

21. Malone M., Walton R. Comparing Canada’s proposed *Critical Cyber Systems Protection Act* with cybersecurity legal requirements in the EU. *International Cybersecurity Law Review*, 2023, vol. 4, iss. 2, pp. 165–196. DOI: 10.1365/s43439-023-00082-1.

22. Kulczycka J., Dziobek E., Szmiłyk A. Challenges in the management of data on extractive waste – the Polish case. *Mineral Economics*, 2020, vol. 33, iss. 3, pp. 341–347. DOI: 10.1007/s13563-019-00203-5.

23. Woźniak E., Tyczewska A., Twardowski T. Bioeconomy development factors in the European Union and Poland. *New Biotechnology*, 2021, vol. 60, pp. 2–8. DOI: 10.1016/j.nbt.2020.07.004.

24. Chugunov D.K., Kasyanov R.A., Evdokimov M.A. Comprehension of the EU Political and Legal Development. *Kutafin Law Review*, 2022, vol. 9, iss. 4, pp. 713–739. DOI: 10.17803/2313-5395.2022.4.22.713-739.

25. Dar W., Praštalo B. The investor-state arbitration legitimacy crisis: Could AI be its future savior (or resurrector)? *Pravni zapisi*, 2023, vol. 14, iss. 1, pp. 21–58. DOI: 10.5937/pravzap1-43940.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Касьянов Рустам Альбертович – доктор юридических наук, профессор кафедры европейского права

Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации
119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76
E-mail: rprof@mail.ru
ORCID: 0000-0003-2946-5744

Евдокимов Михаил Андреевич – кандидат юридических наук, руководитель юридической практики ООО «Компания БКС»

630099, Россия, г. Новосибирск, ул. Советская, 37
E-mail: evdokimov.m.a@ya.ru
ORCID: 0000-0002-5376-1749

Гулиев Ахмед оглы Шамиль – магистр права, аспирант кафедры интеграционного права и прав человека

Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации
119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76
E-mail: shiatunnabi313@gmail.com
ORCID: 0009-0006-7308-6003

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Rustam A. Kasyanov – Doct. of Law, Professor, European Law Department
MGIMO University

76, Vernadskogo pr., Moscow, 119454, Russia
E-mail: rprof@mail.ru
ORCID: 0000-0003-2946-5744

Mikhail A. Evdokimov – PhD in Law, Head of the Legal Practice

BrokerCreditService Ltd
37, Sovetskaya ul., Novosibirsk, 630099, Russia
E-mail: evdokimov.m.a@ya.ru
ORCID: 0000-0002-5376-1749

Shamil A. Guliyev – Master of Law; PhD Student, Department of Integration Law and Human Rights Law

MGIMO University
76, Vernadskogo pr., Moscow, 119454, Russia
E-mail: shiatunnabi313@gmail.com
ORCID: 0009-0006-7308-6003

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Касьянов Р.А. Правовые аспекты статистической деятельности в ЕС: проекция на ЕАЭС / Р.А. Касьянов, М.А. Евдокимов, Ш.А. Гулиев // Правоприменение. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 142–151. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).142-151.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kasyanov R.A., Evdokimov M.A., Guliyev S.A. Legal aspects of statistical activity in the EU: projection on the EAEU. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 142–151. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).142-151. (In Russ.).

УДК 32+34+342.4

DOI 10.52468/2542-1514.2025.9(1).152-161



МНОГОНАРОДНАЯ РОССИЙСКАЯ НАЦИЯ И ЕВРАЗИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ

Статья-рецензия на юбилейную монографию Ю.И. Скуратова

Н.А. Боброва

Тольяттинский государственный университет, г. Тольятти, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

22 октября 2024 г.

Дата принятия в печать –

10 января 2025 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2025 г.

Анализируется монография видного российского конституционалиста Юрия Скуратова «Проблемы государственно-правового развития России: взгляд ученого и практика» (М.: РГУ нефти и газа (ГИУ) им. И.М. Губкина, 2023. 637 с.), представляющая собой систематизированный сборник его самых знаковых статей, приуроченный к 30-летию Конституции РФ и юбилею автора, являющийся плодом многолетнего научно-практического опыта.

Ключевые слова

Конституция СССР, Конституция

РФ, политика, народ,

преемственность, концепция

евразийства, евразийская

природа России, многонародная

российская нация, социальная

политика

THE MULTINATIONAL RUSSIAN NATION AND EURASIAN STATEHOOD

Article-review of the anniversary monograph by Y.I. Skuratov

Natalya A. Bobrova

Togliatti State University, Togliatti, Russia

Article info

Received –

2024 October 22

Accepted –

2025 January 10

Available online –

2025 March 20

Keywords

The Constitution of the USSR, the

Constitution of the Russian

Federation, politics, people,

continuity, the concept of

Eurasianism, the Eurasian nature

of Russia, multinational Russian

nation, social policy

The monograph of the prominent Russian constitutionalist Yuri Skuratov "Problems of State and Legal Development of Russia: Scientist's View and Practice. Selected Works" (Moscow, Gubkin Russian State University of Oil and Gas Publ., 2023. 637 p.). The book is a systematized collection of the most significant articles by Y.I. Skuratov from different periods of his scientific and practical activity (as the Prosecutor General of the Russian Federation). The book is timed to coincide with the 30th anniversary of the Constitution of the Russian Federation and the 70th anniversary of the author, is the fruit of his many years of scientific and practical experience.

Y.I. Skuratov shares the concepts of Eurasianism as a methodology and doctrine that is important for Russian statehood and the implementation of the principle of continuity in science, legislation, and law enforcement.

The following methods are used: historical, chronological, sociological, comparative, formal legal, as well as such paired categories of dialectics as content and form, cause and effect, continuity and discretion, continuity and negation, essence and phenomenon, objective and subjective.

The concept of the multinational Russian nation formulated by the author of the book is very promising. The review criticizes the lack of analysis of the migration problem in Yuri Skuratov's book. The book does not touch upon the question of adjusting the teaching of Eurasianism, which arose a hundred years ago, with modern realities, including the negative realities of modern migration policy.

1. Введение

Как пишет Ю.И. Скуратов, он не без сомнений принял решение об издании своей юбилейной книги [1]¹. Несмотря на требование исключения из научного оборота работ прежних периодов, на чем настаивают некоторые «деятели от науки», рекомендуя студентам не пользоваться литературой более чем десятилетней давности, Ю.И. Скуратов подчеркивает, что эти ограничения наносят непоправимый удар по качеству студенческих работ, уничтожая идею эволюции и преемственности в развитии научного знания, принцип многообразия подходов и взглядов на соответствующую проблематику. Здесь можно было бы добавить, что данными ограничениями решалась также задача освобождения учебного процесса от советского мировоззрения, вузов – от советской профессуры, о чем говорилось на форумах Российского профессорского собрания [2; 3] и отмечалось в литературе [4–6].

Кроме того, автор анализируемой монографии «с энтузиазмом прочел юбилейное издание С.А. Авакьяна»². И оно, надо полагать, вдохновило Юрия Ильича на аналогичный труд.

Он подразделяет свои публикации на 28 глав, сгруппированных в шесть разделов: I. Теория и методология конституционного права России; II. Суверенитет и самоуправление в конституционном праве Российской Федерации; III. Евразийская природа российской государственности; IV. Современные проблемы конституционной реформы в России; V. Правоохранительные органы и борьба с преступностью; VI. Проблемы правового обеспечения безопасности нефтегазового комплекса.

В настоящей рецензии материал представлен в иной классификации по причине предельного объема рецензии и – главное! – в соответствии с той логикой изложения, которая наиболее остро будоражит мысли после прочтения анализируемой книги. Поскольку одной из причин появления данной книги явился принцип преемственности, с него и начнем.

2. Принцип преемственности

В 1979 г. Ю.И. Скуратов писал об увеличении удельного веса политических отношений в общем объеме предмета конституционного регулирования, что «отражает объективную тенденцию возрастания роли политики... в решении задач коммунистиче-

ского строительства» (с. 14)³. И если заменить «коммунистическое» на любое другое, то этот тезис актуален на все времена. В начале горбачевской перестройки Ю.И. Скуратов пишет: «Политические отношения образуют основное содержание объекта конституционного регулирования, будучи его ядром. Единство экономических и социальных основ общественного строя и форм организации политической власти не исключает противоречий между ними. В наиболее общем виде они выражаются в известном отставании форм и методов деятельности институтов политической системы от потребностей экономики, социального развития» (с. 57)⁴. И эти тезисы актуальны по сей день.

Заслуживает одобрения то обстоятельство, что автор не только в работах советского периода, но и в современных ссылается на труды К. Маркса, В.И. Ленина и советских ученых, также в его трудах присутствует критика современных «неприкасаемых авторитетов», например одного из составителей проекта Конституции РФ С.С. Алексеева, в частности неприятия последним принципа социального государства.

Ю.И. Скуратов рассматривает три вида преемственности: науки конституционного права; отрасли права и законодательства; конституционно-правовой практики – и формулирует вопрос: «*что происходит с накопленными наукой знаниями, когда случаются изменения “точки отсчета” парадигмы, когда наступает своего рода научная революция, зачастую оставляющая руины от прежних знаний?..* Конституционное право – политическое право, поэтому велик соблазн для ученого-государствоведа полностью слиться с новой политической и правовой идеологией, отбросив ранее накопленные знания. Очень быстро либеральная идеология оказалась у нас почти столь же господствующей, как еще совсем недавно... марксизм» (с. 172)⁵. Конечно, это позволило расширить источниковедческую базу конституционно-правовой науки, внести в нее свежую струю. «Однако смена идеологических ориентиров не привела сама по себе к качественным прорывам в развитии науки конституционного права и как следствие к значительному укреплению конституционной законности и правопорядка»; «...для науки конституционного права важно избежать чрезмерной идеологизации... уже ясно, что либе-

¹ Далее в тексте ссылки на страницы рецензируемой монографии даются в круглых скобках.

² Речь идет об издании [7].

³ См. также первую публикацию цитируемой работы: [8].

⁴ См. также первую публикацию цитируемой работы: [9].

⁵ Здесь и далее см. также первую публикацию цитируемой работы: [10].

ральные ценности в чисто западном варианте вряд ли “приживутся” на российской почве» (с. 179); «...при всей политической и идеологической “окрашенности” наука конституционного права имеет свои собственные закономерности развития. Как бы ни различались старая и новая теория, они не являются изолированными друг от друга. ...Преемственность научного знания является важнейшей чертой научной динамики» (с. 180). Он предостерегает: «...наука конституционного права России ни при каких условиях не должна повторить печальный опыт прошлого, когда она развивалась в рамках единственно верного идеологического учения, значительную часть своих ресурсов тратила на **комментирование** идеологических установок, исключила из научного оборота не только отдельные концепции и теории, методы исследования, но и целые периоды отечественной истории» (с. 181).

Можно было бы добавить, что современная наука, отгораживаясь от марксистско-ленинской методологии, порою впадает в другую крайность, изобретая безграничное количество методов (в одной из монографий их приводится более сотни, равно как и более сотни отраслей права), что на самом деле не есть научная глубина – это элементарная эклектика.

3. Евразийство как метод исследования и концепция российской государственности

В последние годы своей научной деятельности Ю.И. Скуратов всерьез увлекся евразийством, полагая, что именно за ним будущее и национального вопроса в России, и российского народа, и российского федерализма, и российской государственности. Не случайно эпиграфом к изысканиям о евразийстве им взяты слова Л.Н. Гумилева: «Если Россия и будет спасена, то только как евразийская держава и только через евразийство».

Автора настоящей рецензии удивило то почтение, с каким относятся к Л.Н. Гумилеву в Татарстане. Например, в центре Казани в 2005 г. установлен памятник Льву Гумилеву, на котором выгравированы его слова, опубликованные 14 января 2021 г.: «Я, русский человек, всю жизнь защищаю татар от клеветы». По сути, эти слова и евразийство Гумилева как одного из основоположников этого течения научной мысли многое объясняет.

Евразийское интеллектуальное течение возникло в 1920–1930-х гг. Его основы заложили труды лингвиста, культуролога и философа Н.С. Трубец-

кого, геополитика Н.П. Савицкого, философа Л.П. Красавина, историка Г.В. Вернадского, Г.В. Флоровского, правоведа Н.Н. Алексеева и др. Вторым этапом идей евразийства Ю.И. Скуратов называет период их угасания (1930–1980 гг.), а третьим – возрождение евразийства (с 1990 г. по настоящее время), что связано с появлением современных исследований российских авторов (А.Г. Дугин, С.И. Данилов, А.В. Логинов, А.С. Панарин, В.Н. Синюков и др.).

Что касается возрождения и ренессанса евразийства, о чем Юрий Ильич пишет в своей книге, то перечень значимых ученых этого научного течения еще не означает заметной значимости этого направления научной мысли в современной науке конституционного права.

Евразийство, как писали основатели этого течения, есть российское политическое, идеологическое и духовное движение, утверждающее особенности культуры российско-евразийского мира [11, с. 27]. «Если попытаться дать краткую характеристику евразийству как идейному течению, вектору социально-политической мысли, то можно употребить такой термин из обыденного языка, как “золотая середина”. В социальной философии это – гармония между человеком и обществом; в правовой – между правом и нравственностью; в политической – демократизма (власти народа) и идеократизма (власти идей); в нравственной – единства личной свободы, самоопределения и служения обществу; в геополитической – открытость и Западу, и Востоку, стремление гармонично соединить цивилизационные достижения с ценностям своей самобытности» (с. 247–248)⁶.

Всё это очень красиво звучит, однако непонятно, каким образом евразийство помогает достичь этой самой «золотой середины».

Как пишет Ю.И. Скуратов, «евразийцам, в отличие от многих их современников, удалось создать свою методологию исследования права и заложить основы собственной философско-правовой школы. Евразийская правовая модель адекватно отражает самобытность российской государственности, предлагает такое государственно-правовое устройство, которое лишено недостатков радикальных либерально-демократических и консервативно-монархических проектов» (с. 246).

Как пишет автор, «представители классического евразийства внесли существенный вклад в развитие науки конституционного права. Разработан-

⁶ Здесь и далее см. также первую публикацию цитируемой работы: [12].

ное ими учение охватывает все основные категории этой отрасли знания: учение о “гарантийном государстве”, “государстве правды”, концепция “демократии как принципе государственного управления”, взгляды на суверенитет, самоуправление народа, идея “ведущего слоя”, представление о юридическом содержании конституции в гарантийном государстве, взгляды на федеративное устройство России» (с. 71–72)⁷.

Ю.И. Скуратов называет причины живучести, жизнеспособности евразийского учения: «евразийство олицетворяло собой “третий путь” общественного развития... Оно может претендовать на роль национальной идеи для нашей страны, столь важной для формирования нового геополитического курса и новой государственной стратегии» (с. 247–248).

Он соглашается с концепцией Л.Н. Гумилева об этапах становления суперэтнического единства Северной Евразии, включающих: первую евразийскую империю – государство хуннов; вторую – тюрков; третью – монголов; четвертую – Древнюю Русь и Российскую империю. В качестве пятого этапа Ю.И. Скуратов рассматривает СССР (с. 249).

4. Многонациональная нация как воплощение евразийства

По мысли Ю.И. Скуратова, «евразийское государство всегда понимало себя как “собор национальностей”, “собор вер”. ...Нужно, чтобы братство народов Евразии стало фактом сознания и притом существенным фактором» (с. 259, 261–262)⁸.

Анализируя материалы дискуссии, начавшейся в связи с предложением Президента РФ В.В. Путина о целесообразности разработки и принятия специального закона о российской нации⁹, Ю.И. Скуратов акцентирует внимание на тех условиях, при соблюдении которых данный закон может стать эффективным инструментом национальной политики¹⁰, и под-

черкивает, что «при создании закона о российской нации необходимо исходить из того, что основоположники этой теории считали главными не формальные средства построения сильного, единого, располагающего большой территорией государства, а духовные» (с. 279).

Мы согласны с авторскими формулировками условий, соблюдения которых требует разработка данного закона. Но следует заметить, что поскольку закон не разработан, для него так и не возникли искомые условия, как в 1990-х гг. осталась не разработанной национальная идея.

Когда рассуждают о разработке закона о российской нации, подразумевая под этим многонациональный российский народ, не напоминает ли это «новую историческую общность – советский народ»? И вот здесь-то как раз наблюдается принцип преемственности.

С ностальгией читаем статьи автора советского периода. Например: «Одной из важнейших социальных предпосылок, обуславливающих дальнейшее укрепление и развитие единого союзного многонационального государства является формирование новой исторической общности людей – советского народа. Эта общность основывается на нераздельности исторических судеб советских людей, на глубоких объективных изменениях как материального, так и духовного порядка, на нерушимом союзе рабочего класса, крестьянства, интеллигенции» (с. 29)¹¹.

Советский народ, как оказалось, не только был, но и остается реальностью (хотя и виртуальной), пока еще живы люди, жившие при советской власти и ощущающие крах Советского Союза как личную трагедию. Кстати сказать, в книге несколько раз встречается термин «распад СССР», т. е. на первое место поставлены объективные причины, приведшие к распаду. Мы же считаем более приемлемым термин «ликвидация»

⁷ Здесь и далее см. также первую публикацию цитируемой работы: [13].

⁸ Здесь и далее см. также первую публикацию цитируемой работы: [14].

⁹ Предложение о разработке и принятии специального закона «О российской нации» В.В. Путин озвучил 31 октября 2016 г. на заседании Совета по международным отношениям в Астрахани (см.: Городецкая Н. За единство нации хотя бы бороться законом // Коммерсантъ. 2016. 1 нояб.).

¹⁰ «Идея подготовки и принятия названного закона может быть поддержана при соблюдении ряда условий. Во-первых, не должен быть проявлен правовой идеализм, надо исключить правовые иллюзии по поводу решающей роли этого документа в деле формирования российского этноса.

Во-вторых, для подготовки этого закона необходима прочная концептуальная база. Одна из причин, по которой идея закона встретила неприятие... заключается в отсутствии внятного разъяснения, для чего необходим этот закон. В поручении Президента РФ по итогам заседания Совета по международным отношениям говорится о необходимости до 1 авг. 2017 г. президиуму Совета представить предложение о подготовке проекта нормативного акта, регулирующего отношения в сфере укрепления единства многонационального народа РФ (российской нации). При этом речь идет об идентичности понятий “российская нация” и “российский многонациональный народ”» (с. 91).

¹¹ Здесь и далее см. также первую публикацию цитируемой работы: [15].

СССР, поскольку мощным фактором активации всех причин явились субъективные причины (глупость М.С. Горбачева, властолюбие Б.Н. Ельцина) и конкретные ликвидаторы СССР в виде «шестерки» подписантов Соглашения о денонсации Договора о создании Союза Советских Социалистических Республик.

С грустью читаем мы сейчас следующие тезисы из цитируемой статьи Ю.И. Скуратова: «Советский народ как новая государственно-правовая общность граждан СССР и как институт государственного права выполняет следующие основные социально-политические функции: а) обеспечивает исключение из состава советского народа лиц, враждебно относящихся к советскому строю; б) способствует включению в состав советских граждан лиц, разделяющих социально-политические идеалы и убеждения народа; в) содействует формированию национальных и межнациональных отношений нового типа (нормы о едином союзном гражданстве, равноправии граждан вне зависимости от национальной принадлежности и др.)» (с. 34–35). Увы, эти функции не были выполнены как тогда, так и сейчас.

5. Российский народ и категориальный аппарат евразийства

«Евразийский подход к народу и другим социальным общностям в качестве соборных, симфонических личностей, а не механической суммы отдельных индивидуумов дает возможность по-новому осмыслить природу и механизм реализации конституционной правосубъектности народа, сформулировать тезис о перспективном характере разработки категории “права народа” в единстве с идеей прав человека, показать значимость конструкции права народа – права и обязанности человека и гражданина – права и обязанности государства и его органов для обеспечения юридической сбалансированности содержания Конституции РФ» (с. 67–68).

Ю.И. Скуратов предостерегает: «Нельзя впадать в правовой идеализм и считать, что закон сам по себе может сформировать российскую нацию. Формирование нации – объективный исторический процесс, а с помощью закона и других мер государственного регулирования можно лишь его ускорить или замедлить» (с. 67). Концепция «плавильного котла», заимствованная у США, не может быть применима к России в силу исторических особенностей становления нашей государственности.

Россия – не страна мигрантов, переселенцев, которые, как в США, создали новое государство. В России народы сохранили историческую связь со своей территорией и объединились в одно государ-

ство не как отдельные личности, а как этнические территориальные общности, одна из задач которых состоит в сохранении национальной самобытности. Коллективная, «симфоническая» личность – российский народ (многонародная российская нация) – не только лежит в основе большинства евразийских теоретических конструкций, но и рассматривается как ведущий субъект реальной политики, социальное и духовное самочувствие которого и определяет судьбу российской государственности и будущего Евразии» (с. 68).

Актуальны и значимы следующие тезисы Ю.И. Скуратова: «Потеря государственной идентичности, чувства национального самосознания ведет, как показывает всемирная история, к неспособности четко сформулировать, а следовательно, отстаивать национальные интересы, к их неизбежной подмене либо несбыточными, либо ущербными идеями. В конечном счете это неуклонно приводит к утрате той или иной страной своих законных места и роли в мировой политике» (с. 69).

6. Преемственность в исследовании категории «народ»

Как подчеркивает автор, «в связи с распадом Союза ССР и преобладанием критического отношения к опорным конструкциям советского федерализма сформировано не только деструктивное отношение к категории “советский народ как историческая общность людей”, но и настороженность к идеям национального суверенитета... Между тем при всех отличиях категории “советский народ” и “многонациональный народ Российской Федерации” в них много общего. В особенности это связано с уникальностью этнического состава, опыта сотрудничества и мирного сожительства на территории Евразии. Вполне возможно, при методологической корректировке, использование научного потенциала, накопленного в ходе разработки концепции формирования исторической общности людей – советского народа – при разработке современных проблем национально-государственного строительства». И далее: «Для воссоздания былого территориального могущества с одновременным укреплением существующего устройства России необходима “собирающая идея”, “идея-правительница”. Народы России должны видеть в русском народе нравственный соборный идеал, инициативу духовности и культуры, справедливости и добра. Этот идеал должен основываться на бережном отношении к культурно-историческим особенностям каждой нации, народности – так всегда было в истории Российской империи».

Один из основоположников евразийства профессор Н.Н. Алексеев, опираясь на теорию социальных единств Гегеля, формулирует выводы, раскрывающие сущность социальных единств различного вида, в том числе народа, а также диалектику их взаимоотношений с конкретными личностями. «По мнению Н.Н. Алексеева: а) в основе социальной жизни людей лежит биологическая общность – “родовой человек” с присущими ему основными психофизическими свойствами. Множество принадлежащих к такому виду людей, живущих, умерших и еще не родившихся, является некоторой особой социальной реальностью, представляет как бы некоторый коллективный индивидуум; б) в качестве основного различия между отдельной человеческой личностью и таким единством является то, что первая живет в обладании своей самосознающей психической и духовной жизни, тогда как вторая существует через психическую и духовную жизнь отдельных людей; “личность” не существует сама по себе, но только через посредство входящих в нее индивидуумов. Образующий государство “народ” представляет собой такого “естественного”, “родового человека”... Он выступает как представитель определенного вида, расы, племени, национальности» (с. 72–73).

Следует согласиться с Ю.И. Скуратовым в том, что «философское понимание природы социальных единств (народа, наций и других социальных общностей) дает возможность с глубоких методологических позиций прояснить ряд спорных вопросов теории конституционного права России. Во-первых, это давний теоретический спор о возможности народа быть субъектом конституционного права и конституционно-правовых отношений. Понимание евразийцами народа... в качестве симфонической личности предreshает вывод о том, что это социальное единство выступает в качестве самостоятельного субъекта конституционного права» (с. 75).

При советской власти наука конституционного (государственного) права однозначно признавала субъектами политических и, следовательно, конституционных отношений народ, нации, классы, социальные группы, трудовые коллективы и т. д. Это в 1990-х гг. либералы стали избегать упоминание классов и даже их наличие, а след за отрицанием классов в их трудах утратил конституционную правосубъ-

ектность и народ. А трудовые коллективы, с которыми либералы сначала заигрывали, предоставив им право избирать заводское и фабричное руководство, вскоре вообще утратили конституционную правосубъектность в результате приватизации. И лишь конституционная реформа 2020 г. явилась попыткой вернуть конституционную ценность труда.

«Во-вторых, – пишет Ю.И. Скуратов, – теоретическая конструкция социальных общностей евразийцев дает возможность по-новому осмыслить проблему их конституционных прав. Самостоятельная роль в политическом и социальном процессах социальных единств дает необходимые предпосылки для вывода о том, что права народа, других социальных общностей не только имеют шанс на существование, но и приобретают важное значение в политико-правовой системе нашей страны. Между тем в российской научной литературе проблема прав народа явно отошла на задний план, уступив место бесчисленным исследованиям по проблеме прав человека и гражданина; тезис о правах и свободах человека и гражданина как высшей ценности государства некорректен еще и потому, что... “разрывает” важнейшее для правового государства единство прав, свобод и обязанностей человека и гражданина» (с. 79–80).

7. Национализм истинный и ложный в понимании евразийцев

Один из основателей евразийского учения Н.С. Трубецкой еще в 1920-х гг. разделяет национализм на истинный и ложный. Истинный – исходящий из самобытности национальной культуры, ложный же национализм проявляется в форме стремления к государственной самостоятельности и имеет форму воинствующего шовинизма, угрожающего национальной самобытности других народов. Это весьма характеризует национализм многих бывших республик СССР.

Ю.И. Скуратов много цитирует Н.С. Трубецкого, соглашаясь с ним в том, что «каждый гражданин евразийского государства должен сознавать не только то, что он принадлежит к такому-то народу... но и то, что этот народ принадлежит к евразийской нации. Национальная гордость... должна находить удовлетворение как в том, так и в другом сознании» (с. 261)¹².

¹² И далее: «Сообразно с этим должен строиться национализм каждого из этих народов: обще-евразийский национа-

лизм должен явиться как бы расширенным национализмом каждого из народов Евразии, неким слиянием всех этих частных национализмов воедино. И нужно, чтобы это

Продолжая эти мысли, Ю.И. Скуратов пишет: «Формирование классического евразийского учения об общевеэвразийском национализме и общевеэвразийской нации имеет важное значение для теории и практики национально-государственного строительства в современной России. С учетом наследия евразийцев должны быть проанализированы причины и уроки распада СССР. ...Эти причины намного глубже, чем использование в рамках советского федерализма ошибочных идей и конституционно-правовых конструкций. Не выдержали испытания временем положения о добровольном выходе республик из состава СССР, сохранении ими суверенитета после объединения в федерацию (вопреки тезису Маркса о невозможности двух суверенных властей на одной территории)... Но главное, оказался ошибочным расчет лишь на “социально-классовые” скрепы Союза, рассмотрение национального фактора как второстепенного ... в развитии многонационального государства. Без создания прочного “национального субстрата” существование такого государства не может быть обеспечено. При этом не могут быть проигнорированы социальные аспекты... разрешение двух важнейших вопросов – национального и социального – составляет вселенскую миссию России-Евразии. Создание прочного национального субстрата для Евразии классики евразийства связывали с формированием и развитием многонациональной евразийской нации» (с. 275). Далее Ю.И. Скуратов описывает три основных пути формирования и развития национального субстрата, обеспечивающего прочность и устойчивость России как федеративного государства (с. 275–277). При этом многие его мысли перекликаются с мыслями С.Н. Бабурина [17; 18].

8. Социальное государство и социальная политика России

«Известным подспорьем для формирования понятия социального государства, – пишет Ю.И. Скуратов, – является зарубежный опыт, прежде всего германский, поскольку именно в Германии концепция социального государства обстоятельно разработана. Первый связан с пониманием социального в самом общем плане, не подразумевающим каких-

либо оценочных суждений: социальное равнозначно общественному. Термин “социальное государство” означает, что государство несет ответственность за существование общества. Второй подход заключается в интерпретации слова “социальное” как указывающего на общественный статус человека, его связь с обществом. Наиболее полно суть явления отражает третий подход: социальное государство – это организация, помогающая слабому, стремящаяся повлиять на распределение экономических благ в духе справедливости, чтобы обеспечить каждому достойное существование» (с. 95–96)¹³. Автор напоминает, что социальные реформы пошли по простому пути – замены денежными выплатами льгот, социальных гарантий, т. е. была реализована так называемая программа монетизации льгот, полагая, что в условиях рыночных отношений и запутанности льгот их инвентаризация не лишена здравого смысла. Вместе с тем он подробнейшим образом анализирует допущенные грубые просчеты в технологии проведения этих реформ.

Он заключает: «Конечно, “непопулярные” реформы, затрагивающие социальную сферу, с большими издержками идут и в других странах. Но в стране, претендующей на демократический характер осуществления власти, столь глубокие противоречия между смыслом и текстом Конституции... недопустимы. Были проигнорированы и постановления Конституционного Суда РФ, включая принцип поддержания доверия граждан к закону и государству, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставления гражданам возможности... в течение некоего переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям» (с. 109). Автор с болью приводит несколько негативных цифр, характеризующих социальную политику России: «более 700 тыс. детей-россиян, не имеющих родителей, было вывезено за рубеж для усыновления за последние 10 лет (1996–2006 гг. – Н. Б.). Это при том, что в самой России – сложнейшая демографическая ситуация и существуют очереди на усыновление детей» (с. 111).

сознание своей принадлежности именно к евразийскому братству народа стало для каждого из этих народов сильнее и ярче, чем сознание его принадлежности к какой бы то ни было другой группе народов... В евразийском братстве народы связаны друг с другом по общности своих исторических судеб. Евразия есть географическое, экономическое и историческое целое. Судьбы евразийских наро-

дов переплелись друг с другом, прочно связались в один громадный клубок, который уже нельзя распустить, так что отторжение одного народа из этого единства может быть произведено только путем искусственного насилия над природой и должно привести к страданиям» [16, с. 77].

¹³ Здесь и далее см. также первую публикацию цитируемой работы: [19].

Рамки настоящей статьи-рецензии не позволяют подробно проанализировать другие темы, освещенные в книге (конституционная реформа, роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка, конституционная законность и борьба с преступностью, энергетическая безопасность России и др.).

9. Заключение

Автор анализируемой монографии справедливо отмечает, что «уже сейчас налицо приметы затухания атмосферы “демократического угара”, что создает предпосылки для спокойного серьезного анализа того, какие теоретические конструкции и государственно-правовые инструменты предшествующего исторического этапа можно успешно использовать в ходе строительства в России социального правового государства» (с. 116)¹⁴.

«Современная государственная политика в социальной сфере, практика реализации соответствующих конституционных норм являются наиболее существенным выражением кризиса конституционных основ социального государства; “конституционализация” социальной политики, т. е. степень “проник-

новения” и реального влияния даже далекой от идеала конституционной модели... социального государства на социальную практику не может не вызывать серьезной тревоги. Социальная политика неадекватна нуждам широких социальных слоев и не способствует реализации соответствующих конституционных гарантий» (с. 153).

Ю.И. Скуратов считает, что «вовлечение в научный оборот концепции социального евразийского государства дает основания для вывода о том, что вклад отечественной науки в общемировую теорию социального государства более весом, чем принято полагать» (с. 116).

Следует согласиться и с такими выводами автора, как принцип преемственности в науке конституционного права и недопустимость игнорирования достижений каких бы то ни было ее периодов и течений, в том числе советского периода и методологии евразийства.

Конструкция «многонациональной нации» является совершенно новой.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Скуратов Ю. И. Проблемы государственно-правового развития России: взгляд ученого и практика : избр. тр. : моногр. / Ю. И. Скуратов. – М. : РГУ нефти и газа (НИУ) им. И.М. Губкина, 2023. – 637 с.
2. Боброва Н. А. Новые критерии оценки научной деятельности вузов как угроза суверенитету России / Н. А. Боброва // Конституционализм и государствоведение. – 2018. – № 2 (12). – С. 5–10.
3. Боброва Н.А. Первый Российский профессорский форум / Н. А. Боброва // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 1. – С. 180–184. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(1).180-184.
4. Боброва Н.А. Политика предоставления научных грантов в России и ее перспективы / Н. А. Боброва // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 262–268. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).262-268.
5. Боброва Н. А. Семь лет под прицелом мнимых мировых стандартов наукометрии / Н. А. Боброва // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 4. – С. 74–80.
6. Толстик В. А. Проблема оценивания результатов научной деятельности: фетишизация биометрии или здравый смысл / В. А. Толстик // Государство и право. – 2019. – № 1. – С. 65–74. – DOI: 10.31857/S013207690003650-7.
7. Авакьян С. А. Размышления конституционалиста : избр. ст. / С. А. Авакьян. – М., 2010. – 560 с.
8. Скуратов Ю. И. Категория «политика» в новой Конституции СССР / Ю. И. Скуратов // Теоретические проблемы советского государственного права в условиях новейшего конституционного законодательства : межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск, 1979. – С. 25–35.
9. Скуратов Ю. И. О конституционном содержании некоторых политических категорий / Ю. И. Скуратов // Правоведение. – 1986. – № 1. – С. 22–36.
10. Скуратов Ю. И. Преемственность конституционно-правовой сферы Российской Федерации: теоретические основы / Ю. И. Скуратов // Современные проблемы конституционного и международного права в Российской Федерации : коллектив. моногр. / под ред. Ю. И. Скуратова. – М. : Изд-во РГСУ, 2016. – С. 7–29.
11. Евразийство : декларации, формулировка, тезисы. – Прага, 1932. – 28 с.

¹⁴ Здесь и далее см. также первую публикацию цитируемой работы: [20].

12. Скуратов Ю. И. Европейская парадигма России и некоторые проблемы интеграции на пространстве Содружества Независимых Государств (СНГ) / Ю. И. Скуратов // Государство и право. – 2015. – № 2. – С. 89–95.
13. Скуратов Ю. И. Категория «народ» в конституционном праве России (евразийские традиции и современность) / Ю. И. Скуратов // Lex russica. – 2017. – № 10. – С. 9–26. – DOI: 10.17803/1729-5920.2017.131.10.009-026.
14. Скуратов Ю. И. Евразийская концепция «многонародной нации» и ее значение для развития российской государственности / Ю. И. Скуратов // Московский журнал международного права. – 2019. – № 4. – С. 18–30. – DOI: 10.24833/0869-0049-2019-4-18-30.
15. Скуратов Ю. И. Государственно-правовые аспекты советского народа как новой исторической общности людей / Ю. И. Скуратов // Советское многонациональное государство : к 60-летию образования СССР : межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск, 1983. – С. 93–102.
16. Трубецкой Н. С. Об истинном и ложном национализме / Н. С. Трубецкой // Исход к Востоку. Предчувствия и свершения. Утверждение евразийцев. – София, 1921. – С. 71–85.
17. Бабурин С. Н. Нравственное государство. Русский взгляд на ценности конституционализма : моногр. / С. Н. Бабурин. – 2-е изд. – М. : Норма, 2023. – 536 с.
18. Бабурин С. Н. Преодоление нравственного нейтралитета публичной власти как первоочередная задача российского конституционализма / С. Н. Бабурин // Конституционное и муниципальное право. – 2024. – № 9. – С. 11–15. – DOI: 10.18572/1812-3767-2024-9-11-15.
19. Скуратов Ю. И. Социальное государство как институт гражданского общества и конституционного права / Ю. И. Скуратов // Российский юридический журнал. – 2008. – № 2 (59). – С. 24–34.
20. Скуратов Ю. И. Концептуальные и конституционно-правовые основы формирования социального государства в России / Ю. И. Скуратов // Конституционная концепция социального государства : коллектив. моногр. / под ред. Ю.И. Скуратова. – М. : Изд-во РГСУ, 2018. – С. 7–61.

REFERENCES

1. Skuratov Yu.I. *Problems of the state-legal development of Russia: the view of the scientist and practical person. Selected works*, Monograph. Moscow, Gubkin Russian State University of Oil and Gas Publ., 2023. 637 p. (In Russ.).
2. Bobrova N.A. New criteria for evaluating the scientific activities of higher education institutions as a threat to the sovereignty of Russia. *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie = Constitutionalism and political science*, 2018, no. 2 (12), pp. 5-10. (In Russ.).
3. Bobrova N.A. The First Russian professorial forum. *Pravoprименение = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 1, pp. 180–184. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(1).180-184.
4. Bobrova N.A. The policy of granting scientific grants in Russia and its prospects. *Pravoprименение = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 262–268. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).262-268.
5. Bobrova N.A. Seven years at gunpoint of imaginary world standards of scientometrics. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2022, no. 4, pp. 74–80. (In Russ.).
6. Tolstik V. The problem of evaluation of scientific results: fetishization of bibliometrics or common sense. *Gosudarstvo i pravo = State and law*, 2019, no. 1, pp. 65–74. DOI: 10.31857/S013207690003650-7. (In Russ.).
7. Avak'yan S.A. *Reflections of a constitutionalist*, Selected articles. Moscow, 2010. 560 p. (In Russ.).
8. Skuratov Yu.I. The category of "politics" in the new Constitution of the USSR, in: *Teoreticheskie problemy sovetskogo gosudarstvennogo prava v usloviyakh noveishego konstitutsionnogo zakonodatel'stva*, Interuniversity collection of scientific papers, Sverdlovsk, 1979, pp. 25–35. (In Russ.).
9. Skuratov Yu.I. On the constitutional content of certain political categories. *Pravovedenie*, 1986, no. 1, pp. 22–36. (In Russ.).
10. Skuratov Yu.I. Continuity of the constitutional and legal sphere of the Russian Federation: Theoretical foundations, in: Skuratov Yu.I. (ed.). *Sovremennye problemy konstitutsionnogo i mezhdunarodnogo prava v Rossiiskoi Federatsii*, Collective monograph, Moscow, Russian State Social University Publ., 2016, pp. 7–29. (In Russ.).
11. *Eurasianism*, Declarations, wording, theses. Prague. 1932. 28 p. (In Russ.).

12. Skuratov I. Eurasian paradigm of Russia and some of the problems (challenges) of integration in the territory of the Commonwealth of Independent States (CIS). *Gosudarstvo i pravo = State and law*, 2015, no. 2, pp. 89–95. (In Russ.).
13. Skuratov Y.I. The 'People' Category in Russian Constitutional Law (Eurasian Tradition and Modernity). *Lex Russica*, 2017, no. 10, pp. 9–26. DOI: 10.17803/1729-5920.2017.131.10.009-026. (In Russ.).
14. Skuratov Yu.I. The Eurasian concept of “a multi-national nation” and its value for the development of the Russian state. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava = Moscow Journal of International Law*, 2019, no. 4, pp. 18–30. DOI: 10.24833/0869-0049-2019-4-18-30. (In Russ.).
15. Skuratov Yu.I. State and legal aspects of the soviet people as a new historical community of people, in: *Sovetskoe mnogonatsional'noe gosudarstvo*, to the 60th anniversary of the formation of the USSR, Collection of Scientific Papers, Sverdlovsk, 1983, pp. 93–102. (In Russ.).
16. Trubetskoi N.S. On True and false nationalism, in: *Iskhod k Vostoku. Predchuvstviya i sversheniya. Utverzhdenie evraziitsev*, Sofia, 1921, pp. 71–85. (In Russ.).
17. Baburin S.N. *Moral state. The Russian view of the values of constitutionalism*, Monograph, 2nd ed. Moscow, Norma Publ., 2023. 536 p. (In Russ.).
18. Baburin S. N. Elimination of moral neutrality of public government as the primary task of Russian constitutionalism. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2024, no. 9, pp. 11–15. DOI: 10.18572/1812-3767-2024-9-11-15. (In Russ.).
19. Scuratov Yu.I. Social state as an institute of civil society and constitutional law. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian juridical journal*, 2008, no. 2 (59), pp. 24–34. (In Russ.).
20. Skuratov Yu.I. Conceptual and constitutional-legal foundations of the formation of a welfare state in Russia, in: Skuratov Yu.I. (ed.). *Konstitutsionnaya kontsepsiya sotsial'nogo gosudarstva*, Collective monograph, Moscow, Russian State Social University Publ., 2018, pp. 7–61. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Боброва Наталья Алексеевна – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и административного права
Тольяттинский государственный университет
445020, Россия, г. Тольятти, ул. Белорусская, 14
E-mail: bobrovana@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 4558-9297; AuthorID: 249980

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Natalya A. Bobrova – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation; Professor, Department of Constitutional and Administrative Law
Togliatti State University
14, Belorusskaya ul., Togliatti, 445020, Russia
E-mail: bobrovana@mail.ru
RSCI SPIN-code: 4558-9297; AuthorID: 249980

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Боброва Н.А. Многонациональная российская нация и евразийская государственность. Статья-рецензия на юбилейную монографию Ю.И. Скуратова / Н.А. Боброва // *Правоприменение*. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 152–162. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).152-161.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Bobrova N.A. The multinational Russian nation and Eurasian statehood. Article-review of the anniversary monograph by Y.I. Skuratov. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 152–161. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).152-161. (In Russ.).

ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

AUTHOR GUIDELINES

1. Требования к содержанию публикации

Представляемые в журнал статьи должны излагать новые, еще не опубликованные результаты гуманитарных исследований по направлению «Юриспруденция», соответствующие тематике разделов журнала.

К публикации помимо оригинальных статей, отражающих результаты научных исследований, направленных на изучение закономерностей правоприменительной деятельности в различных сферах, принимаются также комментарии законодательства, лекции, рецензии, обзоры литературы, а также научных мероприятий, затрагивающие вопросы применения широкого спектра правовых норм.

Главная тема статьи не должна быть опубликована в других изданиях. В исключительных случаях по решению редакционной коллегии могут публиковаться ранее опубликованные результаты исследований, имеющих наибольшую значимость, с обязательным указанием источника первоначальной публикации.

В случае, если статья подготовлена коллективом авторов, то в его состав должны входить только те авторы, которые внесли значительный вклад в данное исследование. Авторы должны соблюдать правила цитирования, а также иные требования этики научных публикаций (COPE), гарантировать подлинность и корректность приводимых данных.

2. Требования к предоставляемым документам

Автор предоставляет:

1) Реферат статьи объемом около 3 тыс. знаков на английском языке, подготовленный носителем языка либо профессиональным переводчиком. Реферат должен включать предмет исследования, цель статьи (в виде подтверждения или опровержения научной гипотезы), описание методов и методологии исследования, информацию об основных научных результатах, выводы о достижении цели исследования. Реферат на русском языке не публикуется. Реферат предоставляется в том же файле, что и текст статьи.

2) Текст статьи. **Статья в обязательном порядке должна быть структурирована, каждый раздел статьи – поименован. В обязательном введении должен быть отражена постановка проблемы, ее актуальность, краткий обзор опубликованной по данной тематике научной литературы. В заключении – выводы о разрешении поставленной научной проблемы.** В оригинальной научной статье необходимо упоминание не менее 25 источников, имеющих автора, в научном обзоре – не менее 50–80. В том числе рекомендуется использовать не менее 5 источников, индексируемых в Web of Science или Scopus. Самоцитирование автора допускается не более 20 % от количества источников в списке. После извещения о принятии статьи к публикации автору предлагается предоставить ее перевод на английский язык, подготовленный носителем языка либо профессиональным переводчиком.

Объем статьи должен составлять не менее 30 тыс. и не более 40 тыс. знаков (подсчет с пробелами) с учетом сведений об авторе, аннотации, англоязычной версии реферата, сносок, таблиц и рисунков.

Объем информационных заметок и рецензий составляет не более 10 тыс. знаков.

Приоритетная форма представления статей: посредством заполнения формы на сайте журнала <https://enforcement.omsu.ru>. Статьи и другие материалы для публикации также могут быть направлены в электронном виде по e-mail: omsk.ler@gmail.com, либо направлены почтой по адресу редакции: 644065, Россия, Омская область, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов, д. 100/1, каб. 311, А.Н. Костюкову.

3. Требования к оформлению статьи

Статья оформляется в соответствии со следующими требованиями:

1) Индекс УДК располагается в левом верхнем углу страницы, ниже по центру прописными буквами указывается название статьи, на следующей строке строчными буквами указываются инициалы и фамилия автора, а также организация, которую он представляет.

2) Со следующей строки с выравниванием по ширине страницы дается аннотация (не менее 800 знаков) и ключевые слова (8–10), выделенные курсивом. Ниже размещается текст на английском языке в том же оформлении, что и на русском: инициалы и фамилия автора, сведения о нем, название статьи, реферат около 2 тыс. знаков (на англ. яз.) и ключевые слова. Текст статьи начинается на этой же странице. Сведения о поддержке исследования грантом размещаются в сноске, привязанной к заголовку статьи. В статье в обязательном порядке выделяются разделы, каждый раздел должен быть поименован.

3) В конце статьи приводятся данные об авторе: фамилия, имя, отчество, ученая степень, ученое звание, почетные звания (при наличии), должность, место работы (полное и краткое название организации, адрес с

почтовым индексом), электронный адрес автора, контактные телефоны, SPIN-код в системе ScienceIndex, ORCID, ResearcherID (при наличии).

4) Таблицы располагаются после первого упоминания о них в тексте. Нумерация таблиц и рисунков сквозная по статье.

5) Рисунки располагаются после первого упоминания о них в тексте и могут выполняться следующим образом:

- во встроенном графическом редакторе MS Word;
- в графических редакторах (Adobe Photoshop, CorelDraw и т. п.);
- в векторном графическом редакторе Microsoft Visio и т. п.

4. Требования к оформлению ссылок

– В конце статьи должен помещаться список литературы (с целью определения рейтинга цитируемости). Публикации в нем оформляются в соответствии с ГОСТ 7.1-2003. **Список составляется в порядке упоминания работ в тексте статьи. Каждая работа имеет только один порядковый номер, в случае неоднократной ссылки на нее в тексте указывается каждый раз только этот номер.** В списке литературы название работы дается только один раз, в нем не допускаются указания «там же», «его же», «цит. по:» и т. п.

В случае, если источник имеет DOI, его указание обязательно.

– В тексте следует ссылаться следующим образом: в квадратных скобках ставится номер в порядке упоминания источника в тексте статьи с указанием страниц – [1, с. 34], (см., напр.: [2, с. 56]), (цит. по: [6, с. 88]), в случае ссылки на несколько номеров – [1, с. 55; 2, с. 346; 3, с. 78]. Если имеется в виду ссылка на работу в целом, то в тексте страницы допустимо не указывать. В списке литературы для статей обязательно приводятся первая и последняя страницы в журнале или в сборнике статей, для монографий указывается общее количество страниц.

– **Ссылки на нормативные акты** (включая законы, изданные отдельными брошюрами, конституции), архивные документы, рукописи, справочники, публикации из Интернета, газеты, иные источники, не имеющие авторства, на разного рода пояснения автора и т. п. оформляются в виде обычных постраничных сносок и **в список литературы не включаются.** При оформлении ссылок на газету необходимо указывать год, день и месяц ее выхода.

– Составленный по правилам список литературы должен иметь англоязычную версию, которая оформляется следующим образом: заголовки книг, статей, на которые дается ссылка, переводятся на английский язык, а названия журналов, сборников статей, на статьи из которых дается ссылка, – транслитерируются (стандарт BSI). Если журнал имеет официальное англоязычное название, оно указывается после транслитерированного через знак «=».

В качестве **образца** оформления списка рекомендуется использовать списки в статьях журнала, доступных по электронному адресу: enforcement.omsu.ru.

5. Процедура и условия публикации

Плата с авторов за публикацию не взимается. Гонорар за публикуемые материалы не выплачивается.

Статьи регистрируются редакцией. После регистрации поступившей рукописи определяется степень ее соответствия тематике журнала. Рукопись, не соответствующая тематике либо Правилам для авторов, отклоняется с извещением автора. Соответствующая тематике работа решением главного редактора или его заместителей направляется на анонимное рецензирование в соответствии с [Правилами рецензирования](#).

Датой принятия статьи в журнал считается день получения редакцией текста статьи (доработанного текста – в случае его доработки в соответствии с замечаниями рецензентов).

Отправляя рукопись в журнал, авторы принимают на себя обязательства отвечать на замечания рецензентов и вносить предлагаемые изменения, основанные на этих замечаниях. В спорных случаях, в том числе конфликта интересов, они могут обратиться в редакцию журнала с мотивированными возражениями или снять статью с публикации.

Автор статьи обязан соблюдать международные принципы научной публикационной этики (COPE). Редакция оставляет за собой право проверять текст статьи с помощью системы «Антиплагиат». В случае нарушения требований публикационной этики статьи, вышедшие в журнале, могут быть ретрагированы по инициативе редакции либо автора.

В издательской деятельности журнал руководствуется Гражданским кодексом Российской Федерации, гл. 70 «Авторское право», а также условиями лицензии [Creative Commons Attribution License](#).

Индексирование и присутствие журнала в базах данных



– Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утв. Минобрнауки России (<https://vak.minobrnauki.gov.ru/uploader/loader?type=19&name=91107547002&f=17883>).

Журнал имеет категорию K2 и согласно информационному письму Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России от 6 декабря 2022 № 02-1198 приравнивается к изданиям категории K1

– Web of Science™ Core Collection: Emerging Sources Citation Index™ – международная база данных научных журналов (<https://mjl.clarivate.com/>)

– Международная база научных статей и их метаданных (<https://www.crossref.org/>)

– Российский индекс научного цитирования (РИНЦ): Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU (<http://elibrary.ru/>)

– AcademicKeys.com – межуниверситетская база поиска научных журналов в соответствии с профессиональной деятельностью (<http://www.academickeys.com/>)

– Open Archives – международная база данных (<http://www.openarchives.org/>)

– ResearchBib – международная мультидисциплинарная база данных научных журналов (<https://www.researchbib.com/>)

– Ulrich's Periodicals Directory – международная база данных периодических изданий (<http://ulrichsweb.serialssolutions.com/>)

– КиберЛенинка – научная электронная библиотека (<https://cyberleninka.ru/>)

– Google Scholar (Академия Google) – международная система поиска научных публикаций (<https://scholar.google.com/>)

– Bielefeld Academic Search Engine международная система поиска научной информации (<http://www.base-search.net>)

Полная информация об индексации журнала представлена на его сайте (<https://enforcement.omsu.ru/jour/>)